

Presidencia de la
República Oriental
del Uruguay

**REUNION CONSTITUTIVA
DEL CIRCULO DE MONTEVIDEO**
Montevideo, 5 y 6 de setiembre de 1996

Programa de las
Naciones Unidas para
el Desarrollo

Los contenidos de este libro pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando fuentes. Las opiniones y comentarios expresados en este libro son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no necesariamente de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Publicado y editado por la Representación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Montevideo, Uruguay en el marco del Proyecto UNDP/RBLACIMDGD, URU/96/502

Este libro se terminó de imprimir en los Talleres Gráficos Barreiro y Ramos en el mes de abril de 1997.
Dep. Legal N° 305.616/ 97
MONTEVIDEO - URUGUAY

**LOS NUEVOS CAMINOS
DE AMERICA LATINA
CIRCULO DE MONTEVIDEO**

*PRIMERA REUNIÓN PLENARIA
MONTEVIDEO, 5-6 de SEPTIEMBRE de 1996*

INDICE

Presentación

Dr. Julio María Sanguinetti
Presidente de la República Oriental del
Uruguay

Sr. Fernando Zumbado
Director Regional para América Latina y el
Caribe Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo

- I** Declaración del Círculo de Montevideo,
6 de setiembre de 1996
- II** *Los Nuevos Caminos*
Dr. Julio María Sanguinetti
Presidente de la República Oriental del
Uruguay
- III** *Seis hipótesis sobre América Latina*
Prof. Alain Touraine
Director del Centro de Análisis y de Intervenciones
Sociológicas (Francia)
- IV** *Los nuevos pilares para una nueva solidaridad*
Ec. Michel Camdessus
Director-Gerente del Fondo Monetario
Internacional (Francia)
- V** *Justicia Social, Estado y Gobernabilidad
en Tiempos de Reforma*
Lic. Hugo Fernández Faingold
Senador de la República Oriental del
Uruguay
- VI** *El Problema de la Gobernabilidad y el
Caso de América Latina*
Dr. Helio Jaguaribe de Mattos
Decano del Instituto de Estudios Políticos y
Sociales (Brasil)

- VII** *Gobernabilidad y Sector Público en
Tiempos de Globalización*
Dr. Joan Prats Catalá
Director Proyecto de Gobernabilidad de
Barcelona Universidad ESADE
(España)
- VIII** *Nuevos Caminos para América
Latina* Sr. Juan Rial
Consultor
(Uruguay)
- IX** *Relatoría de la Primera Reunión Plenaria del
Círculo de Montevideo*
Dr. Jorge Lanzaro
Director del Instituto de Ciencias Políticas del
Uruguay
- X** *Selección de Intervenciones de la Reunión
Constitutiva del Círculo de Montevideo*
Dr. Jorge Lanzaro
Director del Instituto de Ciencias Políticas del
Uruguay
- XI** Grupo Constitutivo del Círculo de Montevideo

PRESENTACION

EL CIRCULO DE MONTEVIDEO

Julio María Sanguinetti
Presidente de la República Oriental del Uruguay

No faltan, en vísperas del tercer milenio, desafíos para la reflexión social, económica y política. La idea de democracia aparece sin competencia a la vista, pero en todas partes somos testigos de la deserción del ciudadano y del generalizado desencanto por la vida pública. Leningrado volvió a ser San Petersburgo, pero los fantasmas -ahora bajo el manto de fundamentalismos religiosos o étnicos- no dejaron de recorrer el mundo.

La economía de mercado tuvo una afirmación categórica. A la vez resulta claro que las fuerzas del mercado no van a darle educación, salud o vivienda a los más necesitados. Se revierte la hipertrofia del Estado Benefactor, pero el proceso no puede ser un desmantelamiento abrupto, que genere nuevas tensiones sociales.

El mundo se ha globalizado. Los medios de comunicación difunden noticias y universalizan hábitos de comportamiento. Como contracara, el particularismo étnico hace explosión y parece contradecir violentamente esa tendencia.

El comercio mundial se ha abierto, pero los países tienden a integrarse en bloques regionales. Se abre camino la idea de un regionalismo abierto, que establece nuevas fronteras para las economías nacionales. Unión Europea, Asean, Nafta o Mercosur podrían verse a la vez como un obstáculo en la universalización de los mercados o como una forma de demolición de las individualidades de los Estados. Todo indica que, superando las acechanzas de un neo-proteccionismo, son puente hacia una liberalización mayor.

La historia del siglo XX se cerró en 1989. Estamos en un tiempo nuevo y ante nuevos desafíos. Ellos son la materia de trabajo del *Círculo de Montevideo*, que nació en setiembre de 1996 a partir de un encuentro de reflexión y debate sobre Los Nuevos Caminos que convocamos personalmente -con el invaluable respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- para debatir estas realidades desde la perspectiva de América Latina. Desde Montevideo, pero pensando en el mundo sin la estrechez de un provincianismo latinoamericano.

El procedimiento que elegimos tiene algunos rasgos inéditos: una reunión cerrada, sin agenda, en la que participaron a la vez políticos (Belisario Betancur, Felipe González, Ricardo Lagos, Jordi Pujol), economistas prácticos (Michel Camdessus y Enrique Iglesias) pensadores sociales (Natalio Botana, Helio Jaguaribe, Luciano Martins, Germán Rama, Alain Touraine) y conductores de organismos internacionales (Manuel Marín, Fernando Zumbado).

El nivel de los participantes y la diversidad de sus bagajes crearon entonces un ambiente intelectual de alto poder removedor. Una experiencia enriquecedora, que se refleja en parte en las páginas de este libro, suma de varios de los documentos considerados y de una reseña del desarrollo de dos intensas jornadas de reflexión.

A partir de la filosofía democrática y liberal, se buscan nuevos caminos. Así lo refleja este libro, de algún modo también es la crónica del nacimiento del *Círculo de Montevideo*, que este año tendrá dos nuevas reuniones, la primera de ellas en abril y en Barcelona, bajo el patrocinio del Molt Honorable Jordi Pujol.

Al lector, lo invitamos a sumarse a una experiencia intelectual motivadora y necesaria, alumbrando nuevos caminos para la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible en una América Latina que, en su diversidad, sigue planteando desafíos comunes.

Fernando Zumbado
Director Regional para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Llevamos ya varios años promoviendo el mensaje de que el camino hacia el desarrollo humano sostenible es mucho más que un gran esfuerzo financiero traducido a proyectos de desarrollo. Aún reconociendo la necesidad de aportes de tipo cuantitativo, los hombres y las mujeres de América Latina y del Caribe requieren -y demandan- un medio propicio para mejorar sus vidas. Este medio está dado, no sólo por facilidades económicas, sino por un entorno que les permita participar, al máximo de sus capacidades, en una sociedad que les brinde libertad y justicia social, representatividad e instituciones confiables.

Sabemos también que el desarrollo humano sostenible que promovemos solo podrá alcanzarse sobre la base de una gobernabilidad democrática de visión sistémica, que integre las dimensiones políticas, sociales y económicas. Para consolidar la democracia necesitaremos mercados eficientes y una efectiva integración social que asegure la participación política de todos los sectores sociales y la construcción de una nueva institucionalidad que contemple a los diversos actores del orden político, económico y social. No basta con ajustar la economía y reinventar el gobierno. Hay que reinventar también la sociedad civil y la ciudadanía.

Es por eso que apoyamos firmemente la búsqueda de caminos que expandan nuestros horizontes, que ofrezcan alternativas y que ayuden a fortalecer la gobernabilidad democrática de nuestra región en un mundo que se desenvuelve vertiginosamente.

Durante los últimos cinco años y, en nuestra calidad de facilitadores neutrales, hemos apoyado los procesos de reforma del Estado y construcción de consensos en varios países. En estas discusiones, que abarcan los problemas más acuciantes de una sociedad, los participantes han ofrecido alternativas reales, efectivas en la práctica, estableciendo agendas nacionales por encima de consideraciones meramente partidistas e intereses particulares.

Es por esto que el PNUD ha ofrecido todo su apoyo al Círculo de Montevideo, foro de reflexión político-intelectual del más alto nivel, abocado a sintetizar nuevas ideas y experiencias y delinear

los consensos necesarios en materia de gobernabilidad democrática a nivel de la región. En pocos meses esta iniciativa se ha convertido en una fuerza intelectual provista de originalidad, capaz de pensar en los desafíos enormes que presenta un futuro que, parafraseando al Presidente Sanguinetti, ya está entre nosotros.

El valioso aporte que presenta el Círculo de Montevideo como foro de reflexión ha superado las expectativas regionales. Esta contribución se podrá medir, tanto por las deliberaciones y los aportes de sus integrantes, plasmados en este volumen, como por el impulso que generará el traer estas ideas de la mesa de discusión a la práctica.

El Círculo de Montevideo, sin duda, nos ayudará a avanzar en la construcción de los consensos necesarios para enfrentar los grandes desafíos que deberán encarar nuestras sociedades.

Director Regional para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Abril 1997

Capítulo I
DECLARACION DEL
CIRCULO DE MONTEVIDEO

6 de septiembre de 1996

América Latina ha entrado en un momento nuevo de su historia. La globalización establece una nueva frontera del desarrollo del cual nuestros pueblos deben ser partícipes activos. Los dogmas antiguos no sirven. Tampoco los nuevos, porque los dogmas nunca son buenos en la vida política. Es necesario un gran esfuerzo intelectual y un gran impulso político para alumbrar los nuevos caminos que han de conducirnos a la consolidación de las democracias, la creación de mercados competitivos y abiertos, la construcción de sociedades equitativas y cohesionadas y al reconocimiento de América Latina como un actor relevante de la nueva gobernabilidad global.

Para reflexionar sobre los retos y oportunidades planteados a nuestra región y para discutir los nuevos caminos de América Latina, el Presidente Sanguinetti invitó a un grupo de políticos, intelectuales y dirigentes de organizaciones internacionales.

Este grupo ha decidido constituir el Círculo de Montevideo, que se reunirá periódicamente para ir abriendo nuevos caminos para la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible en esta región que, en su diversidad, plantea desafíos comunes. La agenda del Círculo es abierta y su enfoque interdisciplinario y pluralista. El Círculo busca aportar puntos de referencia para apoyar la responsabilidad del liderazgo y contribuir al debate social y democrático.

El Círculo promueve la creación de una Red Iberoamericana de Gobernabilidad, medio de intercambio de información y desarrollo de conocimiento. Impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Proyecto de Gobernabilidad de la ESADE de Barcelona y de Montevideo y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Círculo llevará a cabo su primera actividad en

Montevideo en el mes de octubre con la conferencia "Estado, Mercado y Equidad". A esta actividad inicial seguirá una primera conferencia electrónica y el contacto permanente de expertos, intelectuales y políticos para generar los instrumentos imprescindibles que apuntalarán la reflexión, la acción y el liderazgo político en América Latina.

A invitación del Presidente de la Generalitat de Catalunya, la próxima reunión del **Círculo** se realizará en Barcelona a comienzos del año 1997.

Presidente Julio María Sanguinetti

Presidente Belisario Betancur

Dr. Natalio Botana

Sr. Michel Camdessus

Presidente Felipe González

Cr. Enrique Iglesias

Prof. Helio Jaguaribe

Ministro Ricardo Lagos

Sr. Manuel Marín

Prof. Luciano Martins

Molt. Hble. Jordi Pujol

Prof. Germán Rama

Prof. Alain Touraine

Sr. Fernando Zumbado

Capítulo II LOS NUEVOS CAMINOS

Julio María
Sanguinetti Presidente de la República Oriental
del Uruguay

«Caminar en solitario por una senda nueva...»
(J.J.ROUSSEAU, Sueños de un paseante solitario)

«Desde que la vida tiene en ella misma un sentido,
ella no conoce más que el combate eterno que los
dioses traban entre ellos o, evitando la metáfora,
ella no conoce más que la incompatibilidad de los
puntos de vista últimos posibles, la imposibilidad
de reglar sus conflictos y por consecuencia la
necesidad de decidirse en favor de uno u otro».
(MAX WEBER, La objetividad del conocimiento)

1. Decía Paul Valery que «el futuro ya no es lo que era». Nunca tuvo tanta razón este inspirado poeta que en estos tiempos que corren. Salimos para siempre de aquel mundo maniqueo y confrontado de la guerra fría, pero a partir de allí, sin enemigo al frente, la democracia política triunfante y la economía de mercado coronada de laureles, comenzaron una historia diferente. La cuestión nace en pensar algo tan sencillo como que si aceptamos que para ser prácticos necesitamos de una buena teoría, pocas veces el gobernante de hoy ha estado más desamparado. La mayoría de lo que suelen llamarse teorías son apenas justificaciones ad hoc de nuestros actos o bien ensayos -a veces brillantes pero sin conclusiones sobre los rumbos a tomar- en torno a las perplejidades de este nuevo tiempo que en 1989 pareció emerger hacia un mundo de certidumbres y hoy nos descoloca con sus sorpresas. Lo más frecuente son, incluso, interpretaciones muy parciales de algún fenómeno también parcial al que se hipertrofia y viste de explicación general. Se desvanecieron las grandes construcciones idealistas dirigidas a modificar la realidad. ¿Hacia dónde vamos, si es que alguien lo sabe o intuye? Hoy por hoy, como dice Baudrillard en El Crimen Perfecto «dada la acumulación de pruebas no hay hipótesis más verosímil que la realidad». El dilema está entonces en la aceptación sin más de esa realidad o en buscar nuevos caminos para influir sobre ella. A las derrotas de la ilusión no debería sucederle simplemente la indiferencia o la resignación, porque esa realidad es también el resultado de muchas ilusiones transmutadas en vida real. Ellas deben alentarnos a seguir buscando, aún en medio de tantas confusiones.

*La mayoría de lo que
suelen llamarse
teorías son apenas
justificaciones ad hoc de
nuestros actos en torno a
las perplejidades de este
nuevo tiempo*

Hasta ahora nuestros análisis se arraigaban en la necesidad de mostrar las ventajas de la democracia. La caída del universo marxista deter

Antes debíamos cotejar la democracia y la economía de mercado con su antítesis; ahora debemos cotejarlos con su ideal

minó una mirada nueva. Antes debíamos cotejar la democracia y la economía de mercado con su antítesis; ahora debemos cotejarlos con su ideal. Y esto es más difícil. Imaginando el contrario se arroja luz sobre la verdad de un objeto, nos enseñaba Aristóteles. Caído ese contradictorio, no hay reverso, no hay opuesto simétrico, y de ese modo las debilidades propias pueden hacerse dolorosamente patentes. Ya no se trata de mostrar que el sistema es mejor, sino que se es bueno por sí. Y esto cuesta, cuando la democracia de los hombres, llena de las debilidades humanas, se confronta con su imagen teórica o cuando a la economía de mercado no sólo se le pide eficiencia y crecimiento sino también justicia y, sobretudo, aquello que antes se le reclamaba al Estado.

2. Derrumbado el Estado marxista en Europa del Este y su utopía en Occidente, había que ceder paso a un tiempo de libertades máximas y Estados mínimos. Se sintió esa reforma como un mensaje profundo, casi religioso, movido por la sombra de los años de totalitarismo, con su secuela de crímenes, de fracaso económico, de destrucción masiva del medio ambiente, de mediocridad en la vida cotidiana, agrisada por un autoritarismo uniformador. Pero luego de aquella demolición, hoy hasta la propia Rusia está enfrentada a la necesidad de reconstruir su Estado, por la sencilla razón de que la destrucción de aquel aparato, hipertrofiado pero al fin de cuentas principio regulador, cedió paso a una anarquía en que mafias, corporativismos o poderes oportunistas, dominaron la sociedad. Estados como los europeos que, pese a los cambios, mantuvieron sus estructuras, están hoy en condiciones de asumir los desafíos con un instrumento real.

Agotados los populismos, se hizo necesario abrir espacio a la racionalidad económica, condición imprescindible pero no suficiente para el desarrollo

3. Agotados los populismos latinoamericanos, entre nosotros se hizo necesario abrir espacio a la racionalidad económica, condición imprescindible del desarrollo. Así ocurrió en la mayoría de los Estados, pero luego se vio, como nunca antes, que esa era condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. La secuencia automática que nos llevaba del equilibrio fiscal a la caída de la inflación, luego al aumento de la inversión y la retomada del crecimiento, se demostró claramente insuficiente por la presencia de otros factores intervinientes en el proceso. Quedó claro que una decisión de inversión, especialmente extranjera, tomaba en cuenta, por ejemplo, la seguridad jurídica y la estabilidad política como factores más importantes aún que la expectativa de ganancia.

4. Superada a su vez la primera teoría cepaliana del desarrollo hacia adentro, alumbró el tiempo de las economías abiertas, al impulso de una corriente universal de liberalización comercial. Aquí coincidió el auge internacional del comercio libre, con la caída del viejo paradigma, que había alumbrado el camino de los movimiento renova-

dores de la América Latina de los años 50 y 60.

De esta tendencia partieron en el mundo grandes bienes, como una superación general en la productividad y una mejor asignación de recursos, todo lo cual redundó en mayores niveles de vida para la generalidad. En todos los países salvo Japón, el comercio exterior creció más que el PBI, a la vez que el dinero se incrementaba también mucho más que los bienes. Pero como la apertura destruyó los modos de producción tradicionales, ello fue mucho más severo en los países subdesarrollados que en los desarrollados, donde esos sectores eran menores. Aún una economía de enorme vigor modernizador como la chilena, encuentra una dura oposición de los sectores agrícolas, no ya a abrirse al mundo, sino apenas a sus vecinos del Mercosur. Al mismo tiempo se produjo otro fenómeno general: por todas partes, en el mundo entero, se vio crecer la desocupación, con tasas realmente preocupantes, incluso en países que casi no conocían el fenómeno, como Alemania o Japón. Paralelamente, la gente comenzó a migrar. En algunos escenarios, como el africano, hacia Europa, pero en todo el resto de un lado a otro: los pobres del campo marcharon a las ciudades en busca de un trabajo normalmente esquivo, los ricos de las ciudades se fueron a suburbios protegidos, los habitantes de países pobres marcharon hacia otros más ricos, y así comenzó un nuevo tiempo de migraciones, y, consecuencia natural, de conflictos étnicos e inestabilidades sociales.

Superada a su vez la primera teoría cepaliana del desarrollo hacia adentro, alumbró el tiempo de las economías abiertas al impulso de una corriente universal de liberalización comercial

5. Otra consecuencia de la apertura es el estancamiento de los ingresos del Estado. En los tiempos de las economías protegidas, la tendencia al aumento impositivo no parecía tener límites, y alcanzó en Europa -como en algunos países de América Latina- porcentajes extraordinarios del PBI. Hoy, la necesidad de competir le impone a todos bajar los costos internos, porque es imposible exportar esa elevada tributación. Un ímpetu de reforma del Estado comienza entonces a recorrer el mundo y en América Latina se vive el debate con particular intensidad: los años del auge de la Sra. Thatcher y el Presidente Reagan condujeron a muchos a sostener tesis reductoras del Estado, aún por medios drásticos, mientras otros pretendían una reforma moderada y, curiosamente, los impugnadores históricos del viejo Estado, los marxistas, ahora pasaban a defender un statu quo que antes pretendieron derrumbar hasta por la vía revolucionaria.

Como consecuencia de la apertura se produce el estancamiento de los ingresos del Estado y el ímpetu de su reforma

6. De esta situación fiscal llegamos como de la mano a la crisis de la seguridad social. Si añadimos a esta exigencia de limitación tributaria, el bienvenido hecho social de que la expectativa de vida ha aumentado, nos damos de bruces con la inviabilidad financiera de los

Avances incuestionables en la calidad de vida de la gente se transforman en amenaza al Estado de Bienestar

sistemas pensionarios. y si por otro lado nos encontramos con que el avance científico eleva geoméricamente las inversiones en salud, donde además hay que atender una creciente población vieja, chocamos a nuestra vez, con la bancarrota de los sistemas de salud. Avances incuestionables en la calidad de vida de la gente se transforman así, en la economía globalizada de competencia, en una amenaza al Estado de Bienestar.

En la actualidad no hay Estado organizado que no tenga ese debate. Desde los EE.UU. a la Argentina, desde Francia al Uruguay, el tema está allí y los gobiernos se ven obligados a reducir beneficios, como le acaba de ocurrir al Presidente Clinton, demócrata en campaña electoral, impelido a retroceder en las viejas conquistas de los tiempos de Roosevelt, o las más modernas habidas en la época de Lyndon Johnson.

7. Este panorama provoca en el ciudadano una situación de inseguridad. Ya el Estado no asume más su rol paternalista, su tutela protectora. Librados todos a nuestra propia suerte -empresarios sin proteccionismo, trabajadores con menos estabilidad laboral-la democracia pierde credibilidad. Comenzamos así a vivir la paradoja de que una democracia universalmente victoriosa frente a sus históricos adversarios, primero el fascismo, ahora el marxismo, no ofrece ya ilusión. Las políticas son pragmáticas y ¿cómo mantener la esperanza a fuerza de pragmatismo, de razonamientos descarnados, de argumentos de conveniencia basados casi siempre en razones de costo? A nadie se le propone más un futuro heroico, un paraíso a conquistar; el ciudadano ya no es más parte de ningún gran movimiento que está más allá de él y queda librado a su solo y solitario esfuerzo. De él dependerá su «felicidad» y no de un conjunto de principios movilizados de la sociedad. Las izquierdas llegan al poder en muchas partes y se ven también obligadas a reconocer el rol relevante del mercado y la necesidad de los equilibrios fiscales, restando así el oxígeno vital a sus viejas utopías. La cuantiosa oferta de bienes de consumo va produciendo una angustia permanente en una sociedad que comienza a correr detrás de los bienes de confort y está siempre rezagada frente a ellos, en una fuga hacia adelante sin cesar que va generando nuevos productos.

¿Cómo mantener la esperanza a fuerza de pragmatismo?

Comienzan también a sumarse fenómenos como la corrupción en la vida pública, la difusión de las drogas entre los jóvenes, la sensación de que los Estados son impotentes ante el narcotráfico, una nueva modalidad de terrorismo religioso que inunda de temor aún las sociedades que se consideraron más seguras. Esta conjugación de hechos genera un ciudadano desertor, indiferente, sin compromiso político permanente que es en definitiva quien decide el rumbo de los países en elecciones en las que esa masa independiente, descomprometida, tiene fuerza suficiente para decidir, inclinando la

balanza hacia un lado o hacia el otro.

Es la «era del vacío» de Lipovetsky. Es el «crepúsculo del deber» del que nos habla. «Creemos ayudar al sujeto mimándolo, aligerándolo de todo lo que no sea él, descargándolo de sus deberes, de sus obligaciones para que pueda dedicarse por entero a su exquisita subjetividad», como nos dice Pascual Bruckner. De este modo caemos en un infantilismo que reivindica para el ciudadano, como para el niño, todos los derechos y ninguna responsabilidad; y en la victimización, esa tendencia del ciudadano mimado del capitalismo que se siente perseguido y excluido por su sociedad, permanente quejoso de su destino. Hemos llegado al «niño mal educado» que predijo Ortega y Gasset en los años 20. Si ello ocurre en las opulentas sociedades occidentales, ¿qué dejar para aquellas que no han alcanzado aún tales estadios de desarrollo y bienestar?

Giovanni Sartori describe esta situación como «la sociedad de las expectativas», en que no sólo todos son derechos sino además materiales, o sea derechos gravosos, pues se trata de beneficios que alguien debe pagar. Ellos van sustituyendo a los derechos absolutos, llamados «formales» durante tanto tiempo, que referían a asuntos inherentes a la persona humana y no estaban condicionados a limitantes materiales. Afirmar la libertad religiosa o de prensa no cuesta nada, pero reconocer el derecho a la vivienda o a la salud es asumir una aventura financiera de lejanos horizontes. El tema es que la sociedad de las expectativas los percibe y reclama como derechos absolutos. Equiparar los derechos materiales con los derechos formales no es solamente un error de concepto, es también una estupidez práctica que transforma una sociedad de beneficiarios en una sociedad de la protesta de los descontentos. Esto pone a la democracia en permanente situación de déficit, siempre acorralada y dando explicaciones sobre porqué no puede atender las exigencias generalizadas de quienes se consideran titulares de derechos.

La sociedad de las expectativas y los derechos materiales va sustituyendo a los derechos absolutos

Lejos de haber caído en el hegeliano fin de la historia, en un mundo sin dialéctica confrontativa, desde un lado y desde el otro, un remolino confuso nos va arrastrando en su corriente. No estamos, por cierto, ante el mundo maniqueo de la guerra y la paz, o la bipolaridad Occidente vs. Comunismo. Tampoco en los tiempos en que de un lado estaba la conservación de una sociedad burguesa y del otro la propuesta revolucionaria de la sociedad socialista. Nada es blanco y negro. Vivimos en un paisaje tonal en que dentro de la sociedad democrática y la economía de mercado, se experimentan nuevas dimensiones de viejos problemas o se tratan de encontrar caminos que no resultan claros. Más bien por la contradicción, tenemos un buen catálogo de errores ya cometidos y a no repetir. Pero no poseemos en cambio el manual de ruta de los nuevos tiempos.

No poseemos el manual de ruta de los nuevos tiempos

*El desafío es más político
que económico*

9. En la búsqueda de esos nuevos caminos, Alain Touraine parte del análisis de la situación democrática para concluir que «las chances de desarrollo dependen hoy más de las condiciones políticas y sociales, que de las condiciones económicas». Y aquí distingue entre las economías desarrolladas y los países de América Latina, porque en aquellos el elemento desencadenante del desarrollo fue la apertura económica, mientras que en éstos hubo una ruptura social, anticapitalista o anticolonial, que condujo a la creación de fuertes Estados nacionales. La degradación de estos Estados en sistemas neocorporativistas o clientelistas es lo que impone hoy una reconstrucción del sistema político que se basa en decisiones políticas fundadas en la gestión de las demandas sociales internas. No se trata de recaer en el desarrollo hacia adentro sino de hacer compatible la apertura con las aspiraciones internas. Sin duda esta idea de Touraine es sólida pero de enorme riesgo, porque está a un paso de la recaída populista. Lo que le lleva a concluir, nuevamente, que el desafío es político más que económico.

*Con ciertas certezas
económicas asumidas, el
desafío está en la
búsqueda de los caminos
del desarrollo*

Cuando el populismo descontrolaba las economías con las hiperinflaciones la prioridad era realmente económica. ¿Qué sentido tenía seguir haciendo análisis para diagnosticar una enfermedad cuando la hemorragia se llevaba el enfermo a la muerte? Primero se debía detener la sangría y luego encarar la terapéutica de fondo. En ese sentido coincidimos con Touraine: hoy la prioridad no es la económica, porque en este terreno sabemos todos que debemos sostener un cierto equilibrio macroeconómico asentado en un funcionamiento regular de una economía de mercado, garantizado por un Estado solvente, que comienza por tener él mismo su situación fiscal en orden y así da previsibilidad a los actores y firmeza a la moneda. Sobre esto no hay casi debate en el ámbito de los gobiernos. Sean éstos de derecha, centro o izquierda, se parte de ese supuesto. Aquellos cuidarán más del orden público y apostarán algo más a la espontaneidad de las fuerzas del mercado, estos últimos pondrán un acento mayor en la búsqueda de la igualdad y volcarán los pocos recursos que el Estado tenga a su alcance a planes sociales, mientras los de centro -los más hoy día- apuntarán a equilibrar unos y otros factores en un permanente reajuste de los equilibrios. Sólo en el territorio de algunas oposiciones políticas se encuentran aún sobrevivencias de los viejos esquemas socialistas o populistas; la experiencia dice que, cuando algunos de ellos alcanza el gobierno, tienen que atenerse a las necesidades del equilibrio y dejan en el olvido los paraísos prometidos.

Hoy, pues, con ciertas certezas económicas asumidas, luego de las duras lecciones, el desafío no está ya en el descarte de los errores, sino en la búsqueda de los caminos del desarrollo. Por dónde, efectivamente, encontrar una prosperidad que permita crecer con equi-

dad, en el marco de una sociedad democrática integrada, que reconocerá siempre diferencias de ingresos pero no acrecerá sus excluidos.

10. Con su clarividencia de siempre, Tocqueville nos ofrece un programa:

"Instruir la democracia, reanimar si es posible sus creencias, purificar sus costumbres, reglar sus movimientos, sustituir poco a poco la ciencia de los asuntos a su inexperiencia, el conocimiento de sus verdaderos intereses a sus ciegos instintos, adaptar su gobierno a los tiempos y a los lugares, modificarlos siguiendo las circunstancias y los hombres; tal es el primer deber impuesto en nuestros días a quienes dirigen la sociedad. Hace falta una ciencia política nueva para un mundo nuevo".

Por aquí comienzan las cosas. Es preciso tener una democracia operante, con fe en sí misma y en sus valores. No es ello fácil en un tiempo de descreimientos, pero todo comienza en que el gobierno sea eficaz, que el sistema funcione, que realmente se perciba que lo necesario se está haciendo, aún cuando sea difícil, aún cuando lleve tiempo, aún cuando no siempre sea simpático. Las costumbres cívicas deben ser sanas y ello impone un constante esfuerzo contra la corrupción y las nuevas modalidades del delito, como el narcotráfico. No hay margen para actuar por instintos, por meras pasiones, cediendo al voluntarismo de turno sin la medición rigurosa de las posibilidades. Pero es preciso saber también que la política no es una ciencia exacta, válida en todo tiempo y lugar, sino que hemos todos de adaptarnos a las circunstancias y caminar con realismo. "No hay nada que engrandezca más a un hombre y a su pueblo que tener visión de su destino y elevarse un poco por sobre las realidades inmediatas para mirar el porvenir. A veces los soñadores resultan los gobernantes más prácticos y que saben realizar mejor". Así hablaba el Presidente chileno Eduardo Frei Montalva en 1965 y allí se define algo hoy muy trascendente: es preciso saber hacia dónde se camina, qué paisaje se desea construir, y a partir de allí, adaptándose a las circunstancias, avanzar en esa dirección.

11. Esta sociedad democrática, a fin de evolucionar y desarrollarse requiere de un elemento fundamental que es la confianza. Alain Peyrefitte (en La société de confiance) y Francis Fukuyama (en Trust) coinciden en ese asunto, pese a ser pensadores tan diferentes y llegar a esas conclusiones por caminos diversos.

Fukuyama considera que el auge neo-liberal ha tenido mucho de po

Es preciso saber hacia dónde se camina, qué paisaje se desea construir y a partir de allí, avanzar en esa dirección

La sociedad democrática, a fin de evolucionar y desarrollarse requiere de un elemento fundamental que es la confianza

sitivo, pero que ha perdido en cambio el elevado sentido moral que tenía el clasicismo liberal de Adam Smith, quien aceptaba que el ser humano era impulsado por el deseo egoísta de "mejorar su condición" pero jamás habría adherido a la noción de que la actividad económica podría ser reducida a la maximización utilitaria racional. Alguien, que afirmó en su Teoría de los Sentimientos Morales que "lo que nos seduce es la vanidad y no la comodidad o el placer", reconocía la complejidad de las motivaciones humanas y la trascendencia de los hábitos culturales y comportamientos sociales en la motivación económica.

El desarrollo es un fenómeno cultural

Peyrefitte por su parte, partiendo de Max Weber y Fernand Braudel, ha escrito varias obras insistiendo en que el desarrollo es un fenómeno cultural, y dentro de él la visión religiosa es de las más trascendentes. De ese imaginario colectivo, de esa mentalidad, surge una sociedad de confianza en que el centro del desarrollo nace de la fe acordada a la iniciativa personal, a la libertad exploratoria, a la tolerancia, al sentido de responsabilidad, al respeto por el trabajo y el dinero como resultado de él, o -por oposición- una sociedad de desconfianza, basada en elementos del orden material, que se hace proclive a la lucha de clases, a los celos sociales, al encierro, a la agresividad. Ambas visiones incluso coinciden en una misma sociedad, pues aún en las más exitosas sociedades de confianza en ciertos círculos, especialmente intelectuales, persiste esa otra visión que demoniza el dinero y la ganancia.

A estos dos autores podrían añadirse muchos otros que hoy se adhieren a la idea de reconocer la incidencia decisiva del factor cultural en el desarrollo.

La educación y la formación son herramientas decisivas del desarrollo

12. Si estamos en una sociedad de conocimiento, la educación es la herramienta decisiva del desarrollo. La Revista Forbes, que tradicionalmente publica una lista de millonarios, incluye como primero a Bill Gates, un hombre de 40 años que en muy poco tiempo alcanzó ese poder sin producir ningún bien. Inventor de sistemas de computación, un producto intelectual inmaterial le llevó a ser titular de un poderoso imperio. Basta este dato solitario para recordarnos que estamos muy lejos del tiempo en que la fisiocracia ubicaba a la tierra como la fuente principal de la riqueza, o de aquellos otros, posteriores, en que la idea del progreso ponía una chimenea fabril o un ferrocarril, como iconos de la civilización que avanzaba. Hoy el poder está en la capacidad de marketing, en el dominio de la técnica de gestión, en el descubrimiento científico o la invención tecnológica. Por eso, la propiedad intelectual, da lugar a batallas homéricas, aún más enconadas que las financieras. Quien forme mejor a su gente, estará así en ventaja, y a la inversa, quien no lo haga, difícilmente recuperará lo

perdido, porque una generación insuficiente proyecta sus consecuencias a lo largo de varios años.

Se impone el concepto de la educación «a lo largo de toda la vida», que amplía y supera la concepción clásica de educación primera y de educación permanente. Aquella debe cumplir cada día más eficientemente su rol tradicional, a partir de una sólida formación de base que erradique analfabetismos o insuficiencias. La educación permanente ofrece oportunidades siempre abiertas de puesta al día y reciclaje, como ocurre normalmente hoy en las sociedades desarrolladas. Ambas dimensiones educativas ceden paso a una concepción más amplia que conlleva el aprovechamiento de todas las oportunidades posibles de educación, a lo largo y en todas las dimensiones de la vida. En un palabra, la sociedad toda debe concebirse como una comunidad educativa, y en consecuencia asumir el rol de educar constantemente, por todos los medios y lugares, desde la empresa hasta el medio de comunicación, desde el club social hasta la computadora.

La sociedad toda debe concebirse como una comunidad educativa

13. La velocidad de cambio de la sociedad modifica sustancialmente las condiciones de trabajo. Inesperadamente ha reaparecido, y con fuerza, el trabajador individual, que desde su casa diseña, maneja distribuciones comerciales o elabora asesoramientos, sin más apoyo que una computadora conectada a centros de información, un teléfono y un fax. La fatiga de los esfuerzos físicos casi ha desaparecido, cediendo paso a otro mal, acaso peor, el stress de la tensión psicológica. La velocidad de los cambios tecnológicos deja en el camino a muchos trabajadores que no se adaptan. Los procesos de robotización y automatización en general, ocupan menos gente y cuesta adaptar las empresas a ese ritmo de evolución. De allí deriva una desocupación tecnológica, producto de la velocidad en la traslación a la vida diaria de los descubrimientos científicos, y otra estructural, producto de los cambios en los factores y relaciones de producción de bienes y servicios.

La velocidad de cambio de la sociedad modifica sustancialmente las condiciones de trabajo

Frente a esta situación ¿qué hacer? Una respuesta frecuente en ciertos economistas ha sido la de que la espontaneidad de las fuerzas del mercado, en definitiva, reacomodará las cosas de mejor modo que cualquier intervención del Estado. Sin embargo, la experiencia indica que, aún cuando fuera cierto, es ese un camino muy peligroso, pues antes de llegar a una reasignación eficiente puede provocar reacciones sociales negativas. Incluso puede dar con tierra con toda la racionalidad económica, pues la pasión no es buena consejera, y en esta situación sin duda, habría la reacción emocional producida, no sólo por la real desocupación, sino por la indiferencia del Estado y la sociedad. La “necesidad de reconocimiento” de que hablaba Hegel es

un factor tan poderoso como la expectativa de salarios o ganancias.

14. Revalorizada la función del Estado como elemento esencial de la organización social, incluso del propio mercado, resulta inevitable su reformulación. El viejo Estado aparece claramente insuficiente:

Revalorizada la función del Estado como elemento esencial de la organización social, incluso del propio mercado, resulta inevitable su reformulación

a) Las burocracias lentas, pesadas, alejadas absolutamente del concepto de responsabilidad en los resultados a alcanzar, deben ceder paso a administraciones gerenciales. Es un pasaje difícil, como toda transición cultural. Los funcionarios suelen acoger cualquier propuesta de revisión como un ataque o cuestionamiento, y se abroquelan en defender el statu quo. Muchos comprenden de lo que se trata, otros no. Y la propia sociedad revela bastante distancia del fenómeno mismo. Le rechaza la burocracia, a la que ve indiferente, alejada de la satisfacción de sus intereses, pero no vive el tema como una necesidad.

b) La reformulación de las agencias del Estado en el terreno comercial e industrial ha sido el gran escenario del debate sobre la reforma del Estado. Aquí, la solución más drástica ha sido la privatización general. Parece evidente que cuando se trata de un servicio no esencial y una empresa deficitaria, no hay mejor camino que la privatización. Pero cuando se trata de un servicio esencial, aparecen los matices. Allí nos encontramos con que salir de un monopolio estatal para caer en uno privado, puede ser tan malo como lo anterior: la esencia de la economía de mercado es la competencia, por lo que mal puede hablarse de una real privatización, cuando instauramos monopolios privados y le aseguramos protección legal bajo el rótulo de privatización. Más bien parecería que hay una especie de traslación del poder estatal, al mundo privado. Abrir la actividad de que se trate a la competencia, es una respuesta plausible, pues así la realidad nos dará el resultado de un test ácido: quien sobreviva, merece vivir, y quien no. Desgraciadamente en esta materia, la ideologización sigue produciendo estragos, y lo peor es que ella ha venido de ambos costados, pues el Estatismo nostálgico ha reivindicado lo que no debía, y los reformadores llegaron a hacer de la privatización, en ciertos países y momentos, una especie de Biblia. Hoy todo parece racional, pero en cualquier caso, resta mucho por hacer.

c) El manejo adecuado de las finanzas suele ser asunto reservado a los Ministerios específicos y a sus especialistas, sin advertir que se trata de una necesidad de todo el Estado, mucho más sensible aún en el terreno de los servicios sociales. En una empresa comercial, la ineficiencia de gestión o el mero déficit, se acusan como enfermedades económicas, y así quedan en evidencia para su sanción. En una agen-

cia social, estas situaciones se disimulan y lo que se está es impidiendo satisfacer necesidades de quienes se hallan más desvalidos. El buen manejo de los presupuestos, y sobre todo la evaluación permanente de los resultados alcanzados en sus programas, es asunto más que principal.

d) El Estado debe concebir sus políticas como un todo orgánico, en marcado en su propia visión del desarrollo, pero dentro de una profesionalidad que entierre para siempre la «ilusión de la voluntad». Quizás esto sea lo más difícil, porque la sobrevalorización de los técnicos los transforma en tecnócratas, que no sólo administran y ejecutan, sino que deciden la orientación: caemos así en el burocratismo profundo. A la inversa, si para salir de ese mal, buscamos el funcionario convencido de la política que aplica, consciente de sus fines y roles, podemos caer en el mal del voluntarismo o la simple partidización clientelística. De ambas cosas ha adolecido nuestra América. Parecería entonces que hay que entrar en un proceso claro de división de roles: los jefes trazan la política y evalúan, con fuertes poderes, su aplicación; la ejecución está librada a profesionales que asesoran a aquellos en la formulación de los programas y luego los llevan a la práctica, asumiendo la responsabilidad de sus resultados.

El Estado debe concebir sus políticas como un todo orgánico, enmarcado en su propia visión del desarrollo, pero dentro de una profesionalidad que entierre el voluntarismo

Los técnicos en estos temas pueden agregar otras dimensiones de la cuestión. Lo que está claro es que se trata de una materia inaplazable, en que no hay margen a quietismos pero tampoco a arrebatos. Reformar no es destruir. Cambiar es provocar una evolución, hacia fines adecuados, con instrumentos idóneos.

15. El epicentro del debate sobre el Estado está en los roles y alcances del Estado de Bienestar, o como quiera llamársele, a esa construcción que hizo que el viejo Estado democrático liberal, pasara de sus clásicos roles de representación exterior y mantenimiento del orden interno, a asumir responsabilidades sociales en la atención de los riesgos y situaciones de desvalimiento. La salud, la vivienda, la educación, el empleo, las jubilaciones, la regulación de condiciones de trabajo, pasaron a ser cometidos prácticamente prioritarios que concentraron el mayor peso financiero del Estado, y resultaron decisivos en su relacionamiento con la sociedad. Es más: del punto de vista electoral, la elección o no de un gobierno, ha estado mucho más referida a su actitud frente a estos roles, que cualquier otra cosa. En los tiempos presentes incluso, han aparecido fenómenos nuevos (la protección del medio ambiente) que han sido asumidos cabalmente por el Estado; o nuevas modalidades de viejos problemas (el consumo de

El epicentro del debate sobre el Estado está en los roles y alcances del Estado de Bienestar

drogas y el narcotráfico consecuente) en los que la responsabilidad estatal es indelegable.

16. La economía de competencia ha mostrado en los últimos años el avance espectacular del mundo asiático. El tema ha golpeado especialmente a Europa, y el Informe Delors tiene como punto central examinar si la desocupación es consecuencia de la falta de competitividad de su economía. Hay un hecho que lo comprueba: mientras Japón ha creado 12 millones de empleos nuevos y EE.UU. 28 millones en los últimos 20 años, Europa ha creado solamente 9, con tres veces más población que los nipones.

América Latina no ha experimentado una mala actuación. Su mayor apertura comercial, su mejor manejo fiscal, su mayor estabilidad política, le han permitido asumir los riesgos de la competitividad con cierto dinamismo. La prueba está que en América del Sur y México, la población aumentó en la última década (1985-1995) un 22%, de 340 a 414 millones de personas. Pero los empleos pasaron de 120 a 156 millones, o sea un 30%. y si nos reducimos al Mercosur y Chile, nos encontramos con que la población creció de 184 a 224 millones de personas en el período (21.6%), mientras que las personas ocupadas pasaron de 70 a 88 millones (25%). El Uruguay ve crecer su población un 6%, mientras los empleos se elevan un 13%. Vale decir que, pese a todos los pesares, nuestros países se han demostrado capaces de asumir el reto de la competitividad.

La apertura comercial, el mejor manejo fiscal y la mayor estabilidad política, han permitido asumir los riesgos de la competitividad con cierto dinamismo

La pregunta es: ¿pueden seguir respondiendo bien a ese reto? Los últimos tiempos muestran un crecimiento de la desocupación. A veces ocurre que ese fenómeno se da paralelamente a un crecimiento de la gente empleada: es la consecuencia de que hay más personas buscando empleo (fundamentalmente mujeres) y de que hay un desplazamiento de la mano de obra, en virtud de la pérdida de puestos industriales, con trabajadores difíciles de reciclar, y la expansión del mundo de los Servicios.

El Informe Delors plantea como objetivos de una economía más competitiva: 1) un conjunto normativo, en el caso de Europa, uniformizado en la región, que asegure el buen funcionamiento del mercado, respetuoso de sus reglas; 2) lograr que las pequeñas y medianas empresas se incorporen a la competencia comercial; 3) una aceleración de la puesta en marcha de las redes transeuropeas de infraestructura; 4) una educación a lo largo de la vida, que no solo difunda un saber sino una aptitud para aprender, para comunicarse, para trabajar en grupo, para evaluar su propia situación; 5) una flexibilización de los mercados de trabajo que ayude a emplear gente;

6) reducir el costo relativo del trabajo poco calificado; 7) elevar la inversión; 8) alentar la inserción empresarial en el mercado globalizado; 9) un fuerte estímulo a la inversión inmateral, como la educación. No son muy distintas las orientaciones a las que debía atender una política dirigida a la mejora de competitividad en América Latina. Se sabe que no es sencilla, pues reconoce numerosos factores, pero también es cierto que la experiencia indica sus posibilidades de éxito. Se conoce hoy cómo se ha retrocedido en ciertos momentos, lo que es la mejor fórmula para evitar errores. Y hoy, se conoce también, el camino para avanzar en este difícil territorio de la competitividad. Lo que está claro es que las viejas ventajas comparativas, referidas a la disponibilidad de factores naturales, fundamentalmente materias primas, hoy han cedido paso a esas ventajas competitivas, que están referidas principalmente a la capacidad de la gente que compite en el mercado.

”

17. No puede hablarse de desarrollo sin que merezca un párrafo la institución social por excelencia: la familia, asunto no del todo bien estudiado en las perspectivas de su realidad actual. La disgregación del individuo, esa ajenidad desencantada, esa indiferencia cuasi militante, y esa soledad que navega en las orillas del nihilismo post-modernista, son el producto de un arrinconamiento de la familia como unidad esencial. La muerte de la familia, predicada y hasta puesta en práctica por algunas escuelas ideológicas de la psicología, encontró un espacio preferente en el empuje reduccionista, que pretendió convenir al liberalismo clásico, en una deshumanizada carrera en pos del éxito y de la imagen, mediante el egoísmo personal y la indiferencia colectiva.

El pensamiento católico permaneció como reducto defensivo de la familia y es hora de que, en una visión más universal, asentemos el principio moral y también la utilidad que la definen. En la primera perspectiva, es un factor de humanización, que cultiva los hábitos del esfuerzo y la tolerancia. Es una respuesta al descontento difuminado, al neo-hedonismo de la era del vacío. Pero no es sólo una reserva ética, es un instrumento de cohesión social e integración. Como decía Sófocles: «el que es bueno en familia, es también un buen ciudadano».

Cabe también observar la familia como unidad productiva. Las sociedades china e italiana son notables ejemplos de que se trata de un núcleo social versátil, eficiente, y fácilmente acomodado a los tiempos y lugares. Las empresas familiares son el alma del «milagro italiano» de la década del 70, cuando irrumpieron en el mercado mundial, con productos altamente competitivos, de gran calidad de diseño, y ejecución artesanal o semi-artesanal. Ya en Japón había ocurrido algo parecido en la década del 50. Medianas o chicas, las empresas familia-

La familia como institución social por excelencia ofrece respuestas en todas las dimensiones de la sociedad, y la única base realista, en economías en transición, para afrontar nuevas etapas

res poco a poco han ganado grandes franjas de mercado, y salvo la energía y la industria pesada, en todas las ramas industriales aparecen. El caso italiano es bien expresivo en la industria textil. Ella en 1993 acumuló un excedente de balanza comercial de 18.000 millones de dólares, compensando el déficit comercial verificado en las áreas de alimentación y energía. De esa inmensa actividad, el 68% de los trabajadores pertenecen a empresas que cuentan con menos de 10 trabajadores y sólo dos empresas cotizan en bolsa.

Fenómeno social de enormes potencialidades, el cuidado de la institución familiar ofrece respuestas en todas las dimensiones de la sociedad, y la única base realista, en economías en vías de transición, para afrontar nuevas etapas.

La realidad impone definir metas, y ubicar balizas que acoten las posibilidades de desvío y reafirmen el sistema de valores que debe orientar la construcción de una sociedad humanista

18. Más que códigos de acción o modelos a copiar, la observación de nuestro mundo nos impone definir las metas y ubicar balizas en los costados de un sendero que vamos trazando con cierta imprecisión. Lo fundamental es ponerle a cada lado las señales de alerta que le acoten sus posibilidades de desvío. No hay sistemas rígidos a implantar con espíritu coactivo. Pero hay sí grandes rumbos. Se trata de construir dentro de ellos, reafirmando el sistema de valores al que se sirve. Parte de los extravíos del pasado reciente vinieron, precisamente, por perder esas básicas referencias. La libertad política es libertad política y punto. La democracia es democracia y ha de servir -como decía Popper- para sacudirse de encima un gobierno, si no nos gusta, por medios pacíficos. La economía de mercado es aquella que respeta la propiedad y asegura la mayor libertad de comercio posible. El Estado es la asociación política de los ciudadanos, y así como ha dejado de ser comerciante y productor, debe seguir de garante de los equilibrios de la sociedad. Ya no produce, pero administra recursos, ya no planifica pero sí está atento a que el individualismo propio de la sociedad liberal se conjugue con un espíritu de solidaridad o fraternidad, que haga que los más desvalidos integren la sociedad y no queden abandonados al costado del camino como parias sin destino. En aquellos años de la guerra fría en que los derechos y la democracia se dividían en formales y reales se confundieron precisamente los valores. Hoy han de ser ellos puestos nuevamente en lugar. Y usar los instrumentos adecuados para su consecución, pero sin perder nunca esa referencia básica, ese Sur y Norte, Este y Oeste, que deben seguir orientando la construcción de una sociedad humanista.

Capítulo III

SEIS HIPOTESIS

SOBRE AMERICA LATINA

Sr. Alain Touraine
Centro de Análisis y de Intervenciones Sociológicas

Es particularmente difícil, en 1996, proponer un análisis general y estructurado de la situación del continente, ya que ésta ha sido dominada por dos acontecimientos de gran magnitud, más que por tendencias generales: por un lado, la crisis mexicana de fines de 1994 y que tuvo en

1995 consecuencias graves también en Argentina, a pesar del aumento extraordinario de las exportaciones en dicho país; por el otro, y en sentido inverso, la estabilización en Brasil que puso fin a un período de gran inflación que había aumentado considerablemente las desigualdades sociales. Por su parte, Perú continúa en un período de recuperación, y sólo Chile parece encontrarse en una etapa duradera, de firme crecimiento económico.

Detrás de los acontecimientos que afectaron masivamente las economías más importantes de la región, la imagen bastante borrosa y gris que se desprende, es la de un crecimiento que incluso fuera de los países que sufren una crisis coyuntural grave, en particular Argentina, en donde el desempleo alcanzó el 20% en el Gran Buenos Aires, no basta para absorber la demanda de trabajo, de una gran dependencia frente a la llegada de capitales externos, de una desigualdad social que sigue siendo importante e incluso aumenta en muchos países, y que se traduce en particular por un debilitamiento de la pequeña clase media, es decir, de los pequeños asalariados del sector formal (décimos estadísticos 5, 6 y 7 partiendo de abajo) -con excepción de Uruguay- y finalmente, de políticas sociales que se proponen lograr una mejor adaptación a la demanda, que reconocen la gran importancia de las inversiones en la enseñanza básica, pero que no tienen efectos de redistribución visibles en el momento actual. Lo cual permite concluir que en 1995, el continente compensó la caída sufrida en los años ochenta, logró en casi todos los lados controlar la inflación, pero se muestra incapaz de realizar transformaciones profundas, inclusive en aquellos lugares en los que el crecimiento es manifiesto y prolongado. De manera que el estudio de la coyuntura no nos brinda casi ninguna información sobre las perspectivas y posibilidades a más largo plazo, de un continente que se muestra incapaz de ejercer sobre sí mismo una acción suficientemente transformadora. El hecho de que el optimismo de principios de los años noventa ha sido rápidamente dejado de lado desde entonces, reafirma hoy en día aún más esta impresión. Mientras que hace cuatro o cinco años, el tema que dominaba el pensamiento latinoamericano era el de la transición hacia la modernización y la democracia, hoy se habla más bien de crisis y hasta un sociólogo chileno, E. Tironi, habla de decadencia en el país donde los

Mientras que hace cuatro o cinco años, el tema que dominaba el pensamiento latinoamericano era el de la transición hacia la modernización y la democracia, hoy se habla más bien de crisis

resultados son netamente los más favorables del continente.

La evolución económica de América Latina depende de su capacidad de superar el derrumbe del modelo de intervención estatal, adaptarse a la globalización y crear nuevos modelos de control social y político de la economía para transformar la apertura e incluso la modernización en desarrollo social

1) Si agregamos a estas observaciones que la CEPAL sigue con competencia y precisión la evolución económica de los distintos países de la región, esto nos lleva a colocarnos en un nivel de reflexión y de análisis muy diferente, en el cual deben correrse mayores riesgos pero que también puede dar a los debates en curso una perspectiva más clara. Este nivel puede definirse como político más que económico o social. Y se podría formular aquí una primera hipótesis: la evolución económica de América Latina depende, ante todo, de su capacidad de superar el derrumbe de su modelo tradicional de intervención estatal, de su capacidad de adaptarse a las transformaciones globales de la economía mundial y también, y quizás sobre todo, de crear nuevos modelos de control social y político de la economía para transformar la apertura e incluso la modernización económica en desarrollo social.

La principal dificultad con que se enfrenta el continente es la de lograr dos transformaciones aparentemente contradictorias: entrar en el liberalismo y, al mismo tiempo, salir de él

El hecho de la globalización exige la aplicación de los mismos instrumentos generales de análisis a los países en su conjunto, reconociendo al mismo tiempo la naturaleza particular de cada situación. La formulación más general de los problemas actuales de América Latina es, por lo tanto, la siguiente: ¿cómo acelerar la liquidación del sistema político llamado «nacional-popular» hoy degradado, es decir, terminar con la confusión de actores económicos, políticos y sociales para realizar esa diferenciación de subsistemas que todos los analistas han considerado condición esencial de modernización. Pero es igualmente necesario que América Latina limite, en lo posible, la transición liberal, creando una nueva forma de control social y político de la economía. En términos elementales, la principal dificultad con que se enfrenta el continente sería ésta: lograr casi simultáneamente dos transformaciones aparentemente contradictorias: entrar en el liberalismo y, al mismo tiempo, salir de él.

2) El primer movimiento -de salida de los viejos sistemas políticos- ha sido realizado en el sur del continente, pero no en el norte. México, Colombia, Venezuela, Ecuador, por razones y bajo formas muy diferentes, están paralizados por el deterioro del sistema político anterior y por su incapacidad para desembarazarse de él. México logró afianzar, en los años ochenta, la autonomía y la capacidad de decisión de su Estado, pero los esfuerzos del Presidente de la Madrid y la política de presidencialización extrema del Presidente Salinas no llegaron a lograr una mejor separación de los poderes económico, político y social. Esto es todavía más cierto en el caso de Venezuela, que nunca logró transformar el oro negro en instrumento de desarrollo nacional y en el de Colombia, en donde la vida pública en su conjunto,

se ve invadida por los intereses privados, de la política a la guerrilla, pasando por las actividades económicas. El populismo de Guayaquil volvió al poder en Ecuador, donde la corrupción había provocado una crisis política grave.

En el sur, el empuje de los populismos revolucionarios había provocado golpes de Estado militares, en general muy violentos en cuanto a la liquidación del sistema político anterior y la represión social. El agotamiento de estas dictaduras militares fomentó muchas veces en Argentina, en Brasil o en Bolivia, el crecimiento del neopopulismo u otras formas de confusión de la economía y de las políticas clientelistas o neocorporativistas, lo que generó crisis hiperinflacionarias pero también cambios políticos profundos, planes de restablecimiento, la apertura de la economía y la reconstrucción de sistemas políticos democráticos. Esta reconstrucción continúa realizándose en Argentina e incluso se ha visto acelerada por la crisis actual del empleo que generó la recuperación de los partidos de oposición que por un momento parecieron marginalizados.

Dicha reconstrucción ha resistido una grave crisis en Brasil y ha hecho progresar el Estado de derecho en Bolivia, en particular en zonas rurales. Uruguay vivió un aumento destacado de su capacidad de decisión, además de ser al mismo tiempo, uno de los pocos países en los que disminuyó la desigualdad económica.

Chile fue el país que mejor combinó apertura económica y reconstrucción de un sistema democrático. El éxito notorio de su transición «democrática» se desprende sobre todo de la elección hecha por la oposición en el momento del plebiscito a favor de una política de reconciliación más que de revancha, elección particularmente realista dado que una parte importante de la opinión pública siguió apoyando al general Pinochet.

Es sumamente difícil aventurar análisis sobre la evolución de estos países, teniendo en cuenta la sensibilidad demostrada por la opinión pública nacional e internacional frente a la violencia de la represión ejercida por las dictaduras militares y los reclamos efectuados insistiendo sobre la necesidad del castigo, o por lo menos denuncia, de los culpables de torturas y desapariciones. Pero es posible pensar que el rechazo de la violencia contribuyó en gran medida a fortalecer el deseo de paz social y respeto del Estado de derecho, lo que ayudó a su vez a compatibilizar tempranamente, especialmente en el caso de Chile, una política económica liberal y el restablecimiento de la democracia. En los países del Cono Sur, era prácticamente imposible hacer referencia al antiguo régimen político nacional-popular ya que tanto su caída como sus consecuencias habían sido largas y catastró-

ficas. Este razonamiento no puede aplicarse al caso de Perú en donde la guerra desencadenada por Sendero Luminoso trajo aparejados la instalación de un régimen fuertemente autoritario, basado en su victoria contra la guerrilla, el apoyo del ejército y la pérdida de confianza de la población en los partidos políticos tradicionales. En Chile, la dictadura militar, que había liquidado el régimen político anterior en crisis, no construyó en los años setenta un nuevo sistema económico, como lo prueba la gravedad de la crisis económica de 1982. De modo que en este país, el gran movimiento de crecimiento económico se gestó casi simultáneamente a la preparación del cambio político; esto acerca aún más el caso de Chile al ejemplo español, que suele mencionarse al hablar del fenómeno chileno. En Argentina, por el contrario, la instalación de la democracia política por parte del Presidente Alfonsín no impidió el derrumbamiento del sistema económico cuya transformación, sin embargo, no llevó, a pesar de los muchos vaticinios en ese sentido, al surgimiento de un régimen autoritario. En Brasil, el modelo nacionalista predominó durante mucho tiempo, como ya había sucedido en la época del ministro Delfim Neto y las primeras etapas de la apertura liberal fueron tan mal conducidas que este país vivió los inconvenientes inherentes a las dos políticas acumulados, hasta el éxito del plan Real.

Esta breve comparación Norte-Sur nos lleva a una segunda hipótesis: el mantenimiento del antiguo modelo de intervención política lleva a la descomposición de la economía y de la democracia a la vez. Es necesario, por lo tanto, una cierta discontinuidad. Esto se verifica en particular en los países pobres como Bolivia, donde la ruptura fue brutal pero donde el Presidente Paz Estenssoro logró un restablecimiento rápido, o en República Dominicana donde las tentativas populistas se tradujeron en una serie de fracasos.

Contrariamente a la idea difundida de que las políticas de ajuste estructural fueron la causa de la crisis económica y la regresión social, hay que reconocer que es el neo-populismo el que provocó los desequilibrios que llevaron al poder a regímenes autoritarios y que provocaron la profunda crisis de los años ochenta. Es imposible para América Latina mirar hacia atrás; no se trata en su caso de reconstruir sino de construir.

3) Es necesario agregar inmediatamente que si los neo-populismos fracasaron, el neo-liberalismo también conduce a graves peligros cuando se reduce a un pilotaje desde el exterior que acarrea una acentuada dualización social y la ingobernabilidad porque la autonomización de la vida económica, condición de la modernización, es también su principal obstáculo, dado que las sociedades latinoame-

El mantenimiento del antiguo modelo de intervención política lleva a la descomposición de la economía y de la democracia a la vez

Si los neo-populismos fracasaron, el neo-liberalismo también conduce a graves peligros cuando se reduce a un pilotaje desde el exterior que acarrea una acentuada dualización social y la ingobernabilidad

ricanas son heterogéneas, marcadamente desiguales social y regionalmente, y están marcadas por la debilidad de todos los actores sociales, debido a la dependencia que estos actores sociales han tenido siempre respecto al Estado o al capital extranjero. La autonomización de la vida económica no se transforma entonces por sí misma en modernización; el crecimiento, muchas veces presente, no se transforma en desarrollo. Y esto es lo que preocupa hoy en día a los propios responsables chilenos. En su país en donde el crecimiento es considerable y prolongado, y donde la pobreza disminuyó en gran medida, se constata que la desigualdad social aumenta y que la situación de los indigentes más desfavorecidos no ha experimentado mejorías apreciables.

Es más importante para el continente en su conjunto señalar que uno de los principales éxitos de la búsqueda de ventajas comparativas ha sido el desarrollo masivo del narcotráfico que trajo aparejado una desorganización profunda de la sociedad y de la política colombiana, afectó seriamente a Perú y México, significa una amenaza para los esfuerzos de recuperación de Bolivia y explica la proliferación de la violencia urbana en la aglomeración de Río de Janeiro. Ya no es posible calificar al narcotráfico de actividad clandestina marginal; representa una seria amenaza para muchos países ya que los capitales que recoge, o son exportados, o son inmovilizados para ser blanqueados en inversiones sin gran utilidad económica.

Lo que lleva a formular una tercera hipótesis: las posibilidades de desarrollo en este momento dependen más de condiciones políticas y sociales que de condiciones económicas.

4) Pero es necesario precisar el sentido contenido en esta expresión demasiado general. Nos encontramos aquí nuevamente con la oposición Norte - Sur.

En el Sur, es decir en los países en los que existe un sistema político abierto, lo más importante es fortalecer los actores y responsables de decisiones políticas y, ante todo, el Estado. El caso más importante es el de Brasil en donde el carácter extremo de las desigualdades y la relativa debilidad del poder central implican la presencia de zonas de violencia no controladas por el Estado, tanto en el campo como en la ciudad. El objetivo principal de este país es, por lo tanto, hacer respetar el orden público y el Estado de derecho en todas partes, lo que supone un fortalecimiento del poder presidencial. En el caso de Argentina, el fortalecimiento de la capacidad política implica más bien una separación más rigurosa del poder político y de

Las posibilidades de desarrollo en este momento dependen más de condiciones políticas y sociales que de condiciones económicas

En los países en los que existe un sistema político abierto, lo más importante es fortalecer los actores y responsables de decisiones políticas y, ante todo, el Estado

los intereses económicos. En Chile, que privilegió un crecimiento orientado hacia el exterior y hacia el desarrollo del capitalismo financiero, son cada vez más numerosas las opiniones en contra del liberalismo extremo cuya fragilidad quedó en evidencia con la crisis mexicana. Pero de ahora en adelante, el Estado chileno puede proporcionar a su país una infraestructura de la que carecía y anuncia una reforma muy importante de la educación.

En los países donde se experimentó una importante degradación del sistema político la prioridad no la tiene la apertura económica ya realizada ni el fortalecimiento del sistema político, la prioridad la tiene la intervención de fuerzas sociales populares y la formación de actores

5) Por el contrario, al Norte, la creciente degradación del sistema político trajo consecuencias dramáticas sobre la economía mexicana y hace que los éxitos económicos anteriores de Colombia tengan pocas probabilidades de continuar sucediéndose. La prioridad, en tales situaciones, no la tiene la apertura económica ya realizada ni el fortalecimiento del sistema político, que, por el contrario, vive un período de degradación y se encuentra por otra parte debilitado por el narcotráfico. La prioridad la tiene entonces la intervención de fuerzas sociales populares. Dicha intervención resultó imposible durante mucho tiempo, tanto por los efectos directos de la exclusión y de la crisis como por los efectos destructivos del modelo guerrillero tal como domina la vida colombiana o tal como se manifestó en numerosos puntos del territorio mexicano, sobre todo en el transcurso de los años setenta. Esto le da una gran importancia a las numerosas tentativas actuales de asociar la defensa de poblaciones subprivilegiadas cuyas estructuras comunitarias han sido destruidas o están amenazadas, con una acción ya no violenta sino democratizante. Bajo formas sumamente diversas, la tentativa abortada pero importante del M 19 en Colombia, la transformación del katharismo boliviano, la evolución de Rigoberta Menchú en Guatemala y la ruptura del EZLN en Chiapas con el modelo guerrillero poscubano, indican fuertes tendencias en esta dirección. Sin embargo, en el caso mexicano, la relación de frentes muy heterogéneos -que acercan por ejemplo a los zapatistas del Barzón- y uno o más partidos políticos permanece oscura y constituye un obstáculo difícil de superar.

La construcción de un sistema político democrático exige entonces, tanto en el Norte como en el Sur, pero siguiendo procesos muy distintos, la formación de actores sociales autónomos. Esto constituye la cuarta hipótesis: la construcción de un sistema político democrático tiene siempre prioridad sobre la organización de movimientos sociales independientes. Esta construcción sólo puede tener lugar en el Norte bajo la presión de fuerzas populares, mientras que en el Sur tiene como objetivo principal el fortalecimiento de la capacidad de decisión del Estado.

6) La secuencia de los elementos de desarrollo en América Latina

es, por lo tanto, tan distinta de la de los países llamados centrales como de la de los países en los que las estructuras sociales y políticas tradicionales se habían mantenido durante mucho tiempo. En el primer caso, el factor estratégico central fue la apertura económica: se pudo hablar entonces de desarrollo capitalista o liberal. En el segundo caso, por el contrario, es una ruptura social, anticapitalista o anticolonialista, la que tuvo un rol detonador y condujo a la creación de Estados nacionalistas o revolucionarios que intentaron, con o sin éxito, transformar la economía y se identificaron muy a menudo en forma totalitaria con una nación, una clase o incluso una religión.

La quinta hipótesis es que en América Latina, no es ni la economía ni un movimiento social, los que tienen un rol central, sino el sistema político. Durante largas décadas, el sistema nacional-popular en todas sus variantes hizo posible un crecimiento económico asociado a un crecimiento importante -aunque limitado- de las clases sociales de apoyo al Estado a la vez movilizador e integrador. Lo que constituyó el equivalente en países semidesarrollados o subdesarrollados de lo que era la socialdemocracia en los países centrales, en particular luego de la segunda guerra mundial. Es la degradación de estos regímenes en sistemas neocorporativistas y clientelistas que provocó una crisis que fue, por lo tanto, política antes de ser económica. Es la reconstrucción de nuevos sistemas políticos lo que constituye hoy la variable estratégica más importante. América Latina no tiene ni vocación liberal ni vocación revolucionaria: su elección mayor es entre la democracia y el caos.

Esto puede decirse en otros términos. América Latina, luego de una fase de ruptura de los Estados clientelistas, necesita encarar un desarrollo endógeno. Esto supone la capacitación de actores sociales autónomos y la capacidad del sistema político de administrar sus conflictos, negociaciones y cooperaciones. La sexta hipótesis es entonces que el objetivo principal de América Latina debe ser transformar un desarrollo hacia afuera en desarrollo desde adentro, es decir orientado por decisiones políticas fundadas en la gestión de demandas sociales internas. Se trata de crear o reconstruir los núcleos endógenos de desarrollo de los que habló Fernando Fajnzylber. Este proceso es difícil y corre serios riesgos de fracasar en la mayoría de los casos, lo que llevaría, ya sea a nuevas presiones populistas, ya sea a enfrentamientos sociales abiertos. Esto confirma la hipótesis más general de las aquí formuladas: la prioridad en América Latina es de lo político por sobre lo económico y social.

En América Latina, no es ni la economía ni un movimiento social, los que tienen un rol central, sino el sistema político

El objetivo principal de América Latina debe ser transformar un desarrollo hacia afuera en desarrollo desde adentro, orientado por decisiones políticas fundadas en la gestión de demandas sociales internas

La prioridad en América Latina es de lo político por sobre lo económico y social

Capítulo IV
LOS NUEVOS PILARES
PARA UNA NUEVA SOLIDARIDAD

Michel Camdessus
Director-Gerente del Fondo Monetario Internacional
(F.M.I.)

ALOCUCIÓN PRONUNCIADA EN ESPAÑOL

Señoras y señores:

Al entrar por «nuevos caminos» -algunos de ellos aún por identificar en este nuevo universo mundializado, tenemos que enfrentarnos a un sinnúmero de retos, uno de ellos siendo la ancestral maldición babeliana de la pluralidad de lenguajes. Esta es la razón por la cual me atrevo a hablar en su bello lenguaje asumiendo el riesgo de cantidad de disparates; les pido me los perdonen.

Un universo mundializado, dije. Entre las muchas contribuciones de América Latina al mundo en los años recientes, hay una que nos deja a todos con sentimientos encontrados. Es el habernos revelado -de manera algo brutal- en diciembre de 1994, que habíamos cambiado de siglo: que el mundo se había achicado sin que nos diéramos cuenta, que las crisis ya no eran lo de antes; se habían hecho, cualquiera que fuese su origen, instantáneas y de propagación universal, se nos hacía irrelevante la distinción entre lo interno y lo externo, se nos había, de repente, completamente renovado la problemática del progreso económico y humano.

Señores, esta es la situación. Cuando estábamos aún luchando para exorcizar algunos viejos demonios del Siglo XIX, nos descubrimos habiendo cruzado el umbral del Siglo XXI con las oportunidades y todos los riesgos de la mundialización. ¡Cambio de siglo! Este es uno de esos momentos en los cuales uno quisiera que la historia interrumpiera su rumbo para poder tranquilamente escoger un camino, esbozar un nuevo futuro, después de casi dos agónicas décadas de esfuerzos para arrancarse de las maldiciones de la crisis de la deuda. Pero la historia nunca se para y este continente -que algunos ven como agotado por los esfuerzos de ayer- ¡sigue cambiando! Por haber estado durante 18 años tan íntimamente asociado a sus esperanzas y sus esfuerzos, me atrevo a decir aquí, simplemente, lo que creo: este continente no está postrado de agotamiento sino de pie; este continente sabe que no encontrará soluciones echando marcha atrás y se siente capaz de hacer de este nuevo reto un éxito. Y lograr tal éxito es de formidable importancia para sus países, pero lo es -diré de igual manera para el mundo entero-, porque en un mundo que va más rápido hacia su unidad, no puede haber éxito global, sin éxito de cada una de sus partes. Esto también México nos lo dijo: en este nuevo mundo ya no hay países de impor-

Nos descubrimos en el umbral del Siglo XXI con las oportunidades y todos los riesgos de la mundialización

En un mundo que va más rápido hacia su unidad, no puede haber éxito global, sin éxito de cada una de sus partes

tancia sistémica y otros que no lo son; todo y cada país es potencialmente un riesgo o una oportunidad sistémica. ¿Qué queda pues por hacer para que esta vez el éxito sea vuestro?

. por cierto primero, identificar las oportunidades y riesgos del nuevo entorno,

. y segundo definir las prioridades de una estrategia para este éxito, es decir, para que la mundialización sea un momento histórico decisivamente positivo en el proceso de desarrollo humano en América Latina.

La mundialización: oportunidades y riesgos

Es casi un tópico afirmar que, como todos los cambios bruscos en la historia económica, la mundialización encierra oportunidades y riesgos. ¡Digámoslo! Las posibilidades que se abren ante nosotros son enormes. En los últimos años, el comercio internacional aumentó en más de un 6% anual, es decir, el doble del crecimiento económico mundial. Los mercados internacionales de capital ofrecen cantidades masivas de capital de inversión a países que se encuentran en condiciones de atraerlo y, en consecuencia, de aprovechar oportunidades sin precedentes para el comercio, la inversión y el crecimiento. En realidad, las fuerzas de la mundialización -la rápida innovación tecnológica, la continua liberalización del comercio y de los mercados cambiarios, y el desarrollo de los mercados financieros internacionales- están renovando completamente las relaciones económicas y financieras entre los países. Los flujos netos de capital privado recibidos por los países en desarrollo registraron un aumento excepcional, pasando de un promedio de US\$ 10.000 millones anuales a mediados de los años setenta a más de US\$ 100.000 millones anuales en la primera mitad de la década de los años noventa. Aunque el aumento más espectacular se produjo en Asia, en 1994 los flujos de capitales privados recibidos por América Latina se situaron en el orden de los US\$ 50.000 millones, aproximadamente un tercio del total de flujos de capitales privados hacia los países en desarrollo.

Evidentemente, la disponibilidad de capitales de tal magnitud creó numerosas oportunidades para aumentar las inversiones, modernizar la tecnología, incrementar la producción, acelerar el crecimiento económico y crear empleo en los países en desarrollo. En consecuencia, hoy en día el éxito económico depende menos de la situación geográfica de un país que de la orientación y la previsibili-

dad de su política económica, de su capacidad de garantizar la seguridad económica y, por ende, de su capacidad para atraer inversiones. En realidad, el éxito depende menos de los recursos naturales de un país que de sus recursos humanos y de su aptitud a atraer, a merecer y a conservar la confianza. Y esto nos está cambiando el mundo. Fíjense ustedes. Aparecen ahora varios nuevos participantes en la economía mundial, países que se las han ingeniado para aprovechar lo que ofrecen los mercados internacionales, encauzar esos recursos hacia inversiones productivas y colocarse en situación de sacar ventaja de las crecientes oportunidades que ofrece el comercio. Estoy convencido de que más países se sumarán a ellos en los años venideros.

Es mucho lo que puede decirse al respecto, pero concentrémonos como mínimo en dos puntos que nos permitirán medir el alcance de este cambio. Por ejemplo, ¿se ha prestado suficiente atención al hecho de que el sólido crecimiento de unos 40 de esos países fue lo que libró al mundo de una recesión generalizada en 1991-92? Casi todos esos países -me permitiría señalar sin falsa modestia- fueron ejemplares en la perseverante aplicación de las medidas de ajuste estructural que les recomendó una cierta institución de Washington que no voy a nombrar. De este modo, lograron un crecimiento económico autónomo, independiente del de los países industriales, y hasta la fecha siguen siendo uno de los motores clave del crecimiento económico mundial. Es más, debemos observar el efecto que tiene en el tablero de ajedrez de la geopolítica este avance de los países en desarrollo. Puede resumirse en seis cifras. Consideremos el producto mundial en 1984 y 1994 y apliquemos el supuesto, no del todo descabellado, de que los países industriales y los países en desarrollo mantienen sus tasas de crecimiento actuales del 2,5% y 6,5%, respectivamente, durante los próximos 10 años. La conclusión es sencilla. Para el año 2004, el producto de los países en desarrollo sobrepasará al de los países industriales. Ello constituirá un cambio estructural masivo en las relaciones tradicionales Norte-Sur. Habría que ser ciego para no tenerlo en cuenta y sumamente miope para no considerar las consecuencias y preguntarse cómo podría transformarse este cambio estructural en una oportunidad para el mundo entero (1).

Con todo, lo cierto es que esta nueva era no está exenta de riesgos. En mi opinión, existen dos riesgos particularmente apremiantes. El pri

(1) I Según un estudio preparado por el Departamento de Estudios del FMI, la participación de los países industriales en el producto mundial se reducirá del 57% al 47% de 1984 al año 2004; los países en desarrollo aumentarán su participación del 34% al 48%, y la de los países en transición bajará del 9% al 5%.

Existen dos riesgos particularmente apremiantes: las debilidades del sistema financiero y la creciente brecha entre los beneficiados y los relegados por la mundialización

mero es financiero. La economía mundial ha sufrido costosas crisis financieras en los últimos 10 años. El desplome de los precios de los activos, los grandes episodios de inestabilidad de los mercados cambiarías, una crisis en los mercados emergentes desencadenada por la evolución de los acontecimientos en México y el colapso de varias instituciones financieras importantes, tanto de los países industriales como de los países con mercados emergentes, son factores todos ellos que ponen de manifiesto una de las debilidades más graves de nuestro sistema. Hasta ahora, la comunidad internacional ha logrado vencer estos obstáculos, pero no sin dificultades. ¿Estará preparada para hacer frente a la siguiente crisis?

El segundo riesgo -y lo creo aún más importante- es el de la marginación. Mientras algunos países están sacando provecho de las fuerzas de la mundialización para acelerar el progreso económico, está claro que otros las malgastan. De hecho, los países que no puedan participar en la expansión del comercio mundial o atraer grandes volúmenes de inversión privada se exponen a quedar relegados por la mundialización. y los países que se encuentran en mayor riesgo de ser marginados son precisamente los que más necesitan el comercio, las inversiones y el crecimiento que la mundialización podría traer. Cabe, pues, la posibilidad de que se abra un abismo cada vez más grande entre los países que puedan sacar ventaja de la mundialización y los que queden a la zaga.

Entonces, ¿qué hacer? Sabemos bien que entre los peligros y las oportunidades que plantea la mundialización, la historia está como en suspenso, pero, por el momento, en esta parte del mundo, y más sorprendentemente en ciertos países de Europa se ven sobre todo promesas no cumplidas, se ven todos los flagelos de estos tiempos, flagelos no necesariamente vinculados todos a la mundialización sino heredados muchos de los decenios anteriores, vemos a sus países ocupados aún en curar las llagas del pasado: ¿podrán ellos con los nuevos desafíos de la mundialización? Muchos lo dudan, viendo su continente como incapaz de operar de manera suficientemente decisiva frente a su propia transformación. ¡Pues yo pienso lo contrario! y veo en la «revolución silenciosa» que se llevó a cabo en los dos últimos decenios, veo en la lucidez y el coraje de la reacción de los gobiernos ante la crisis mexicana pruebas muy convincentes de que sus países tienen todo lo necesario para triunfar ante este nuevo desafío. Basta para convencerse de ello con mirar el camino recorrido en el último decenio.

Los países de América Latina tienen todo lo necesario para triunfar ante los nuevos desafíos

* * * *

Aunque existen diferencias en cuanto al grado y alcance de las reformas, casi todos los países de la región han estado llevando a cabo programas basados en la estabilidad macroeconómica y reformas gracias a las cuales, al inicio de la década de los noventa se había producido un fortalecimiento sustancial de sus economías. La posición global del sector público consolidado para América Latina y el Caribe pasó de un déficit promedio de 3 1/2% del PIB en 1989 a prácticamente un equilibrio en 1994. (¡Presidente, hablamos del 3% de Maastricht!) Esta mejora en la posición fiscal facilitó un manejo muy mejorado de las políticas monetaria y cambiaria.

Los programas de estabilidad macroeconómica y ajuste han producido un fortalecimiento sustancial en las economías de la región

En el área estructural hubo mejoras significativas en la política y administración tributaria; ajustes para lograr precios más adecuados para los bienes y servicios públicos; reducciones en el gasto público y en el tamaño del Estado, en muchos casos a través de privatizaciones en gran escala; liberalización de los mercados financieros acompañada de medidas para incrementar la independencia de los bancos centrales y mejorar la supervisión bancaria; reducciones sustanciales en las barreras arancelarias, incluyendo una mayor integración a través de acuerdos preexistentes y de la creación de nuevos acuerdos tales como MERCOSUR y NAFTA; reducciones o eliminaciones de controles de precios, y desregulación de la actividad empresarial en varios sectores.

A fines de 1994 los resultados de estos esfuerzos se podían vislumbrar claramente. La inflación había sido reducida drásticamente de niveles hiperinflacionarios en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú, a la vez que se habían logrado avances sustanciales a partir de niveles más moderados en otros países. Al mismo tiempo, se había producido un mejoramiento significativo en el crecimiento económico. Excluyendo a Brasil, el producto bruto de la región había crecido en promedio un 3 1/2 % al año en 1990-94, comparado con un 1% al año en 1983-89, mientras que la economía brasilera se había expandido casi un 6% en 1994, después de la puesta en marcha del Plan Real.

Al mismo tiempo, durante este período los indicadores del servicio de la deuda mejoraron debido en gran parte a las operaciones de reducción de deuda concertadas por los principales países deudores con sus acreedores.

Pero, a pesar de estos progresos, los resultados no podían verse como plenamente satisfactorios. La región continuaba enfrentando problemas. Sólo unos pocos países mostraban tasas de crecimiento del producto per cápita que implicaban mejoras significativas en los niveles de vida y reducciones duraderas en el desempleo. Los influjos

de capital asociados con el retorno de la confianza estaban complicando el manejo macroeconómico. Finalmente, a pesar de avances en la lucha contra la pobreza en algunos países como Bolivia y Chile, una parte significativa de la población de la región continuaba viviendo en condiciones de extrema pobreza.

Viene, en diciembre de 1994, la crisis mexicana; afecta a varios países de la región, pero observemos que, precisamente gracias a los esfuerzos anteriores de reforma que habían mejorado sustancialmente la flexibilidad de las economías de la región, los países se recobraron más rápidamente de esta crisis que de otras anteriores.

Es esta experiencia vivida que me convence que la región está ahora lista para enfrentar sus desafíos de largo plazo, es decir, para elegir el nuevo camino al que se ha referido el Presidente Sanguinetti.

¿Qué hacer, pues, para lograr una mayor y exitosa integración de América Latina en esta economía mundializada, una integración que contribuya a resolver sus problemas de sociedad en vez de intensificarlos? ¿Qué hacer para que la mundialización acelere un proceso de crecimiento de alta calidad? Pues me atrevería a proponerles varias prioridades estratégicas. Dos de ellas podrían reducirse a una: guardarse de ilusiones! Pero todas ellas pudiéndose ver como los siete pilares de la sabiduría para ir hacia el éxito por estos nuevos caminos.

Primero guardarse de las ilusiones vinculadas a una concepción pendular de las evoluciones económicas. Veníamos de una situación, a principio de los años ochenta, de relajadas disciplinas macroeconómicas y de multiplicadas intervenciones estadistas; se hizo un gran esfuerzo hacia la austeridad financiera y el achicamiento del Estado y ahora se sospecha que a lo mejor se pecó por excesiva virtud neoliberal; ¿sería entonces tiempo de ablandar algo las disciplinas? ¿No sería tiempo de adoptar un pretendido modelo asiático en el cual las disciplinas del mercado y las intervenciones públicas con algunas gotas de proteccionismo producirían el elixir de todos los milagros? Señores, ¡Guardémonos de ilusiones sobre cualquier aflojamiento de las disciplinas macroeconómicas y las virtudes de intervenciones del Estado que supisteis rechazar!

*Hay que evitar la falsa
lógica pendular y tratar
de inventar nuevos
caminos*

Lo ocurrido en México -y, en realidad, lo ocurrido en toda América Latina desde 1994- ha confirmado una vez más la importancia de la firmeza en el manejo de la política económica de un país. Por supuesto, sabíamos que la adopción de una política económica acerta-

da era un factor clave para lograr un crecimiento sostenido. Pero la experiencia de México confirmó un importante corolario: cualquiera que sean los esfuerzos y logros pasados, el aflojamiento temporario de disciplinas económicas puede tener un efecto gravísimo en la confianza de los mercados, con consecuencias devastadoras para el producto, el empleo y el acceso futuro a los mercados, otra vez más siendo los más pobres las primeras víctimas.

Desde luego oigo de todas partes la cuestión mil veces referida, entre los desequilibrios insostenibles y un crecimiento fuerte y ordenado, ¿no habría algún atajo que al menos evite las pesadas terapias del poco popular consenso de Washington o que al menos acorte a algunas de ellas? Señores, son muchos los que como Diógenes buscan tales atajos, sus linternas en mano, pero lamento decirles que no se hizo aún tal hallazgo.

Segundo, la crisis también confirmó nuevamente que la aplicación coherente de las políticas a través del tiempo tiene un efecto importante en la confianza. Por ejemplo, el hecho de que Chile haya sufrido en menor medida los efectos de contagio de la crisis de México demuestra claramente las ventajas de emprender cuanto antes las reformas y de persistir en ellas para recoger sus frutos. Y, si bien el proceso de reforma comenzó más tarde en la Argentina, la rapidez y el alcance de las medidas adoptadas para consolidar la política económica del país frente a la crisis de México fueron decisivas para preservar el progreso económico ya logrado y restablecer la credibilidad.

La aplicación coherente y constante de las políticas macroeconómicas tiene un efecto importante en la confianza y la credibilidad

Tercero, las circunstancias vividas desde fines de 1994 han hecho ver que, una vez que se pierde la credibilidad, se requiere mucho tiempo para recobrarla, y que los costos en términos de actividad y empleo pueden ser considerables.

Es evidente que, en el contexto de la actual integración mundial, las percepciones de los mercados son decisivas a la hora de determinar el rumbo que han de tomar los capitales. Por lo tanto, los países que necesitan captar capitales privados para acelerar su crecimiento deben aplicar políticas que, según la percepción de los mercados, puedan dar por resultado la estabilización y el crecimiento de la economía. De esto se desprende que las economías con mercados emergentes se ven confrontadas con dos tareas conexas. La primera es crear un clima de confianza económica interna propicio para el ahorro, la inversión y la producción. La segunda consiste en convencer a los agentes económicos, nacionales y extranjeros, de que estas circunstancias se mantenen-

drán. ¿Cómo pueden lograr los países estos dos objetivos que no son tan sencillos como parece? En mi opinión, la estrategia debe basarse en tres elementos clave: primero, políticas macroeconómicas coherentes y estables; segundo, una reforma estructural de gran alcance, y tercero, la buena gestión de gobierno. Ahí van pues las tres primeras prioridades. Me referiré brevemente a cada una de ellas.

La primera es la adopción de políticas macroeconómicas coherentes y estables. Cada vez más el mantenimiento de tasas bajas de inflación se ha convertido en un principio clave para evaluar el éxito de las políticas macroeconómicas. Existe convencimiento de que esa es la condición necesaria para un crecimiento económico sostenido y equitativo. ¡Insisto en esto! No olvidemos que la inflación es uno de los impuestos más regresivos, dado que los pobres están en inferioridad de condiciones para proteger sus ingresos y sus activos de una caída en el valor de la moneda. Este punto de partida hace imperativos otros elementos. Ciertamente, hace crucial una política fiscal disciplinada que fomente el ahorro interno y dé cabida a una red de protección social correctamente orientada, asegurando a la vez un nivel satisfactorio de inversiones públicas en infraestructura básica y capital humano. En todos los países, pero particularmente en países de escasos recursos, esto implica que los gastos improductivos (incluyendo gastos en defensa por encima de lo estrictamente imprescindible para la seguridad del país) deben ser eliminados. También es imprescindible -¿cómo lo olvidaría su humilde servidor?- una política monetaria firme y antiinflacionaria, y el mantenimiento de costos competitivos a nivel internacional.

La segunda prioridad será la aplicación de políticas estructurales apropiadas. Por diversas razones estas políticas revisten especial importancia para las economías con mercados emergentes. En primer lugar, las reformas estructurales, tales como la privatización, la reforma del mercado laboral y las medidas para incrementar la competencia interna, entre otras, fomentan una mayor eficiencia y, por ende, permiten a los países utilizar más eficazmente sus recursos. La adopción de adecuadas reformas estructurales es esencial para suscitar una firme reacción de la oferta ante las nuevas oportunidades económicas, al contribuir a crear mercados flexibles y competitivos y a mantener una economía abierta al exterior. Asimismo, mediante reformas estructurales adecuadas en campos tales como la liberalización comercial, la privatización y la reforma del mercado de trabajo, se crean mayores posibilidades de que los flujos de capitales privados adopten la forma de inversiones productivas y de largo plazo.

El desarrollo más rápido y equitativo depende de la intensidad, coherencia y estabilidad del ajuste estructural. Este ajuste también movilizará mayores resistencias. Son estos los desafíos más difíciles del próximo futuro

Se debería de hablar horas sobre esta agenda de acciones estructurales. Déjenme sólo insistir particularmente sobre la necesidad central de la reforma tributaria para establecer sistemas tributarios simples y transparentes que sean administrados eficientemente y provean al sector privado con reglas claras del juego, reduciendo la evasión impositiva y los recursos dedicados a actividades rentistas. Inútil añadir que el desarrollo más rápido y equitativo de sus países depende de la intensidad de este nuevo esfuerzo de reforma estructural; inútil añadir que será contra ellas que se movilizarán con más fuerza todos los intereses creados. Estos son los desafíos políticos más difíciles del próximo futuro.

Papel del Estado

Pero detengámonos ahora en la reforma del papel del Estado, y en cómo beneficiarse del «modelo asiático» sin transformarlo en un defraudante espejismo.

Cuando se analiza por qué los países asiáticos han tenido tanto éxito, comentaristas muy autorizados suelen poner el énfasis en el intervencionismo estatal en el proceso de desarrollo. Yo diría que este intervencionismo, sí, fue importante, pero no fue el único factor responsable para su éxito, ni el más importante. Si miramos la experiencia de estos países con más detenimiento, y el Fondo que los ha apoyado con sus programas la conoce bien, vemos que su éxito se debe a factores que son más fundamentales, tales como un alto nivel de ahorro e inversión, un énfasis perseverante en el fomento del capital humano a través de la inversión en educación y salud, etc. Si además. hubo intervencionismo ¿de qué tipo fue? Seguramente no el que a poco acabó con ciertas economías de América Latina, sino un conjunto de iniciativas públicas orientadas a incentivar y facilitar las actividades del sector privado en vez de sustituirlas; todo ello desde luego en un contexto cultural, institucional e histórico muy diferente y no necesariamente más atractivo que el que prevalece en la América Latina.

En realidad, estamos hablando de un esfuerzo continuo para alcanzar la excelencia en la gestión de gobierno. Con esto me refiero a la creación de un marco institucional y jurídico que garantice estabilidad democrática, seguridad pública que ofrezca confianza a los ahorristas e inversores. A tal efecto, los gobiernos deben demostrar que no toleran la corrupción; deben desempeñar eficientemente las funciones para las cuales sólo el Estado está calificado, entre ellas, ofrecer servicios públicos fiables, establecer un marco regulatorio sencillo y transparente y aplicarlo de manera equitativa, garantizar el

profesionalismo y la independencia del poder judicial y más generalmente llevar a cabo simultáneamente la reducción de plantillas y reinventar una burocracia con altos estándares éticos y profesionales. Aquí comparto muchas observaciones de Joan Prats y las de Jaguaribe.

Aquí me gustaría añadir una cosa obvia supongo para ustedes.

Todo esto, señores, es esencial, pero no basta. Me parece que sus países deben de contemplar nuevas tareas para contribuir al éxito global de la mundialización, condición imprescindible de su éxito en su propia región.

Este Estado reconstruido ha de ser austero, modesto en talla y ambiciones y reconocer que muchos de sus problemas, de los problemas de sus sociedades, tendrán al menos parcialmente que hallar sus soluciones en un esfuerzo de reconstrucción de una cultura cívica al cual todos deben participar, individuos, élites, ONG, universidades, iglesias.

El esfuerzo continuo por alcanzar la excelencia en la gestión de gobierno determinará la diferencia entre un crecer mediocre y un verdadero desarrollo

Uno de los problemas clave de muchos países es que como consecuencia de tantos años de corrosión del tejido social por el neopopulismo, el rentismo, el paternalismo, y/o la hiperinflación, sufrimos de un tremendo desprestigio de todas las instituciones; hay países donde todas están desacreditadas: presidencia, parlamento, iglesia, ejército, justicia, banca, todas sufren de este mal y la opinión pública tiene máxima dificultad en no considerar con cinismo o desilusión el discurso público o todo intento de curar en su fondo los máximos flagelos, sea del narcotráfico o de la violencia urbana. Esta reconstrucción básica de la credibilidad institucional debe ser el objetivo No. 1 de los gobernantes sabiendo que deberían animarla, pero no llevarla a cabo solos, sino, lo repito, con apoyo y participación de todas las fuerzas vivas de la sociedad.

No necesito añadir que una buena gestión de gobierno conlleva un diálogo nacional, en el marco del cual el público comprenda y respalde ampliamente el marco de políticas establecido.

Estas consideraciones sobre gobernabilidad les aparecerán supongo, más y más, como figuras impuestas de los voceros del poco celebrado consenso de Washington. Me gustaría hoy compartir con ustedes mi íntima convicción que lejos de esto, este es, hoy día, nuestro común desafío, este es el terreno donde se harán hoy y mañana las diferencias entre un crecer mediocre y mal distribuido y un desarrollo verdadero. Tan obsesionados hemos estado por los logros cuantitativos inmediatos que hemos simplemente olvidado que, por

ejemplo, en una sociedad humana la calidad de la administración de la justicia es al menos de igual dignidad que la del planeamiento económico y que vanos serán nuestros esfuerzos para propugnar ajuste estructural y crecimiento si el Estado no busca la excelencia en sus tareas básicas de seguridad, justicia y desempeño democrático.

Una cuarta prioridad, seguramente no cuarta en orden de importancia, me parece ser el hacer lo más eficiente posible las políticas sociales. Nuestras democracias y la mundialización perderían gran parte de su legitimidad si no permitieran adoptar políticas sociales más eficientes para combatir la pobreza y la marginación, incluidas eficientes redes de protección social, reforma agraria y políticas que fomenten una mayor igualdad de oportunidades y una distribución más equitativa del ingreso. De decisiva importancia, desde luego, para ello, es la calidad y selectividad del gasto público para compatibilizar equidad con solvencia fiscal.

Dentro de los límites determinados por la necesidad de mantener incentivos adecuados para trabajar, ahorrar e invertir, los gobiernos tienen la responsabilidad de reducir las inequidades extremas en la distribución del ingreso a través de transferencias justas de ingresos desde los sectores más ricos a los más necesitados, desde los que gozan de buena salud hacia los enfermos, y desde los que tienen empleo a los que sufren la falta del mismo. No veo contradicción entre tales políticas sociales y el mantenimiento de una posición presupuestaria sólida. Todo lo contrario. Al concentrar gastos en áreas con altas tasas de retorno desde el punto de vista social, tales como educación y salud, los gobiernos satisfacen dos objetivos de igual trascendencia.

Quinta prioridad podría ser el remediar la vulnerabilidad de los sistemas financieros internos de la región. La supervisión inadecuada - en una época de altas tasas de interés reales y cuantiosos ingresos de capital privado- ha generado graves problemas en el sistema bancario de muchos países de la región. Es imprescindible reforzar la supervisión y obrar al fortalecimiento de sus estructuras financieras. Básteme recordarles, por ejemplo, que Venezuela tuvo que gastar en este terreno en dos años más de 15 puntos del producto. Esto para convencerles de que es esencial no sólo evitar tales catástrofes pero progresivamente fortalecer suficientemente sus instituciones financieras para que realmente puedan servir al desarrollo.

No existe contradicción entre la adopción de políticas sociales eficientes y el mantenimiento de una posición presupuestaria sólida

Es imprescindible atacar la vulnerabilidad de los sistemas financieros internos de la región y reconstruir su estructura financiera, pública y privada

La mundialización no debe reducirse a conformidad con un modelo económico, y mucho menos con un modelo cultural único

Pero, señores, aún si se cumple con tantos requisitos, aún quedará un temor por exorcizar; el de esa uniformidad cultural con la cual se suele identificar la mundialización.

La mundialización no debe reducirse a conformidad con un modelo económico, pero aún mucho menos, con un modelo cultural único.

Incluso, dentro de las prioridades sacrosantas que acabo de subrayar, hay mucho espacio para enfoques originales con tal que esto no se interprete como derecho al disparate o al despilfarro. Pero mucho más importante, lo más se busca la eficiencia económica, lo más -y esto cuesta poco- se ha de afianzar la originalidad cultural de cada país. Hagamos de esto también una prioridad. En esto habrán de ser intransigentes. En esto el Estado, sin sustituirse a la sociedad civil, pero animando la mayor variedad posible de iniciativas tiene un papel clave por desempeñar; una tarea particularmente importante para sus países, pero también para el mundo: ¿qué sería del mundo si las niveladoras de alguna mundialización cultural acabaran con el aporte original de América Latina?

Adaptar las políticas económicas externas al propio manejo de una economía mundializada en la que todos los países participen

Y vengo a la última prioridad: adaptar el enfoque de sus políticas económicas externas al propio manejo de una economía mundializada. Y esto, desde luego, sugiere varios enfoques:

. Una determinada opción de apertura comercial, para la cual este país abrió nuevas avenidas en cierta conferencia de Punta del Este.

. La búsqueda de un apoyo mutuo a través de sus varias iniciativas de cooperación regional.

. Su apoyo a las iniciativas mundiales de prevención de crisis financieras.

. Su apoyo también a los esfuerzos de solidaridad multilateral en pro de los países más pobres del mundo.

Por tener ciertas responsabilidades en estos dos últimos terrenos, puedo afirmar que sus países han sido ejemplares en su ayuda a tales iniciativas.

y por terminar añadiré que mucho queda por hacer si se quiere dotar al mundo, en su centro, de estructuras adecuadas en las que todo el mundo esté representado en forma equitativa, y por lo tanto legítimas, y que permitan mejorar la formulación de las estrategias económicas mundiales se ha afirmado con frecuencia que se echa de

menos un foro en el que estén representados todos los países conforme a un conjunto de reglas que reconozcan como legítimas, en el que puedan sentirse respaldados en un marco de profesionalismo e integridad reconocidos, y corrigiendo el déficit democrático del que han sufrido las instituciones internacionales. ¿Qué camino podríamos explorar? Éste es un interrogante que planteo tan sólo como acicate para despertar la imaginación institucional, que se halla un tanto adormecida, y, al mismo tiempo, con la esperanza de que la América Latina, que desempeñó un papel tan convincente en la historia de la cooperación multilateral, nos ayude a encontrar las formulas que permitan hacer de la mundialización una etapa positiva del desarrollo humano.

* * * *

Es necesario identificar caminos que nos permitan hacer de la mundialización una etapa positiva del desarrollo humano

Señores, aquí tienen siete pilares para una nueva solidaridad! Estamos buscando nuevos caminos hacia el crecimiento, hacia la justicia, hacia un mejor ordenamiento del mundo, hacia la promoción de la diversidad cultural de este mundo que camina hacia su unidad. Estos caminos existen, caminos, por cierto, sin atajos.

. Se requiere crecimiento, se puede lograrlo, no con menos esfuerzo de ajuste estructural, sino logrando apoyo popular para el ajuste estructural de la segunda generación.

. Se requiere crecimiento con justicia. Se puede lograrlo, difícilmente, no con menor disciplina y apertura, sino con más.

. Se requieren mejores estructuras centrales a nivel mundial. Empecemos por apoyar las que América Latina ha contribuido a crear y a través de las cuales tan a menudo ha contribuido a la paz del mundo y al manejo de sus problemas económicos y sociales.

. Se requiere inversión externa y revitalización de las idiosincrasias nacionales: se deben lograr ambas; este no es terreno de mi competencia pero no veo nada en el terreno de la economía que lo haga imposible, y veo mucho en la creatividad, en la fecundidad de mundo con el aporte único de América latina. Si esto no fuera verdad, sí que correríamos entonces el riesgo de que el mundo se nos resfríe.

Estamos buscando nuevos caminos hacia el crecimiento, hacia la justicia, hacia un mejor ordenamiento del mundo, hacia la promoción de la diversidad cultural de este mundo que camina hacia su unidad

Capítulo V

JUSTICIA SOCIAL, ESTADO Y GOBERNABILIDAD EN TIEMPOS DE REFORMA

Hugo Fernández Faingold
Senador de la República Oriental del Uruguay

Todo parece indicar que la suerte del proyecto democrático y la gobernabilidad de la región dependen cada vez más del grado que alcancen el progreso social y el bienestar; de la reducción significativa de la pobreza y la marginalidad, y de la existencia de una clase media afianzada y en expansión. En suma, de la coincidencia entre los resultados económicos, las condiciones de existencia de la gente y el marco de valores y aspiraciones sobre las que se asentaron, históricamente, los procesos de integración social y de construcción nacional.

Son importantes los dos miembros de la referida ecuación: los efectos sociales de los procesos económicos, por una parte, y por otra la evolución del conjunto de percepciones, creencias y aspiraciones que guardan los pueblos sobre su propio destino y su propia identidad.

La construcción de «**nuevos caminos**» no puede evitar una reflexión sobre la vigencia y fuerza de estas percepciones, en todas las dimensiones en que la sociedad las haya enriquecido, una medida de su viabilidad real, y la búsqueda de los instrumentos más apropiados para hacerlas realidad.

Desde esta perspectiva, resulta entonces un verdadero desafío iniciar este recorrido por los **valores**. En particular, interesa entonces preguntarse si la aspiración de **justicia** continúa ocupando un lugar central como núcleo generador, ético y racional, en los sistemas de valores sobre los que se asientan los sistemas políticos contemporáneos y los contratos sociales de la región.

Justicia, igualdad y equidad

Ha pasado mucha agua bajo los puentes desde que las gestas libertadoras y los impulsos sintetizadores de construcción constitucional dibujaron los contenidos centrales del marco axiológico de los países. El ideal de **justicia** -junto con el de **libertad**- estuvo allí, y en un sitio destacado. En procesos comprimidos en el tiempo, desde entonces hasta hoy, debieron instrumentarse las esencias. Hubo que dar forma y contenidos a la institucionalidad; debió afianzarse el espacio de la cosa pública; fue preciso regular la interacción de lo público y lo privado, entre lo individual y lo colectivo, entre los recursos y la prosperidad.

*La construcción de los
"nuevos caminos"
no puede evitar
una reflexión sobre la
vigencia de las
percepciones, creencias
y aspiraciones de los
pueblos sobre su propio
destino
e identidad*

La práctica social fue configurando estilos de convivencia diversos; cada uno, expresión particular de la interacción entre la realidad, las aspiraciones y los fines de la organización social y política.

Según muestran muchos autores -nuestro compañero de jornada Joan Prats entre ellos- varias etapas fueron salteadas en el proceso. Y se generaron así, en la región, distancias importantes entre los sistemas de valores, la racionalidad sustantiva de las instituciones, y la racionalidad instrumental de las organizaciones.

En un proceso que lleva entre nosotros -como en el mundo- bastante más de un siglo y medio, el intento de avanzar en procura de la **igualdad**, se constituyó en una de las avenidas intelectuales para transitar en la búsqueda de la **justicia**. Esto ha sido así desde la consagración de los derechos básicos, sociales y políticos en los textos constitucionales, hasta la «acción positiva», calificada en una más estricta dimensión de «**justicia social**» a través de la ley y de la aplicación de los recursos de la sociedad para hacer efectiva la **igualdad**, no sólo entre las personas, sino también, genéricamente, entre pobres y ricos, entre hombres y mujeres, entre las etnias, de las personas discapacitadas en el ejercicio de sus derechos.

El proceso de alcanzar el ideal de la justicia ha transitado por varias avenidas intelectuales que abarcan los conceptos y principios de igualdad, equidad y justicia social

Desde hace algunas décadas -superados los prejuicios intelectuales que impedían relativizar el valor absoluto de la **igualdad**- ha ocupado su lugar el principio de la **equidad**, con raíz idéntica desde el punto de vista de los valores, como un camino más apto para alcanzar la justicia, en particular en el concepto más afinado de **justicia social**. **Equidad** definida pragmáticamente como una distribución pareja de las oportunidades, que exige razonable igualdad en el punto de partida de los individuos y que admite diferencias en el punto de llegada, a partir de la aplicación de los «talentos y las virtudes» de cada uno, en su propia circunstancia, y en un marco legal que garantice a todos el ejercicio de los derechos.

Desde los ochenta, finalmente, algunas visiones han propuesto enfoques de concentración en la perspectiva de la **pobreza y la marginalidad**, como condiciones y manifestaciones extremas de la desigualdad. A partir de esta constatación, se han planteado estrategias variadas para actuar directamente sobre ellas, para revertirlas, como aproximación pragmática a la cuestión central de la **justicia social**.

Y a comienzos de los noventa, se ha definido con claridad que la persistencia de la pobreza y la marginalidad generan, por sí mismas, situaciones de inestabilidad incompatibles con las decisiones y procesos estables de inversión y de crecimiento. Se cierra, así, el

círculo, y se establece la consistencia definitiva entre un avance en materia de los valores de **justicia social, igualdad y equidad**, con las exigencias del crecimiento y la transformación productiva.

Hoy se ha establecido la consistencia definitiva entre un avance en materia de estos valores con las exigencias del crecimiento

El Estado y el afianzamiento de los valores de Justicia

En la misma construcción intelectual y política, es claro, sin embargo, que la justicia no se produce sola, en sí misma y por sí misma. La igualdad no es el estado natural de los integrantes de la sociedad, ni se llega a ella como producto espontáneo de su interacción. Mucho menos puede sostenerse la capacidad de las sociedades para generar, por sí solas, condiciones de equidad.

Por lo tanto, en la práctica esta progresión intelectual y política ha sido acompañada, en paralelo, por **la asignación de crecientes responsabilidades al Estado**. Es a éste a quien se confiere iniciativa y autoridad para distribuir, en un sentido particular, al menos una parte de las oportunidades que genera la sociedad, y de los frutos materiales y no materiales del progreso. Es al Estado a quien corresponde crear y administrar -dentro de ciertos principios- los marcos generales para la operación de los actores económicos, de las instituciones y de los individuos. Todo ello para propiciar la construcción, o reconstrucción, de ciertos equilibrios sociales básicos, consistentes con el sistema de valores.

Mientras que los procesos de integración social y de construcción democrática permitieron avanzar en general en el afianzamiento de la legitimidad política de los gobiernos, **la dificultad que muchos países encontraron para transformar el crecimiento económico en progreso social efectivo, estable y permanente, nunca terminó de consagrar una visión clara sobre la efectividad del Estado** -del sistema político en su conjunto- en el descargo de estas responsabilidades y como articulador claro de algunos de los valores centrales de la sociedad.

En particular, los procesos de estabilización y ajuste de la década del, 80 y algunos de los retrocesos entonces registrados en materia social más allá de los debates sobre el costo que hubiese tenido no haberse embarcado en ellos- pusieron de manifiesto los efectos negativos de determinados tipos de acción del Estado.

Se probó la escasa eficiencia y eficacia de una buena parte del gasto social; el mismo que debía tener como objeto facilitar el tránsito hacia la **justicia social**. Se mostró la falta de **equidad** en el financiamiento y la distribución de los recursos de la sociedad a través del Estado, y se insistió en los efectos no deseados del peso excesivo del Estado en la economía y de las regulaciones excesivas o equivocadas en la acción de los agentes económicos y en el crecimiento. Y se puso de manifiesto el efecto negativo de la falta de crecimiento, responsable de mayores **desigualdades** entre estratos de la sociedad.

Paradójicamente, tal razonamiento concluye reconociendo al Estado una responsabilidad central en los fuertes avances sociales registrados en la región hasta los años setenta, como consecuencia de su acción directa, de la inversión social y de la administración de los programas y los recursos asociados a la prestación de servicios. Pero concluye también, aunque con matices, en la necesidad de desplazarlo a futuro del ejercicio de estas responsabilidades; de reducir el volumen de los recursos destinados a estos fines, y en el imperativo de definir un nuevo papel para el sector privado.

De la constatación de la ineficiencia, ineficacia y falta de equidad de muchas acciones públicas, y ante el imperativo de afianzar equilibrios macroeconómicos desajustados, se concluye en la necesidad de dismantelar una buena parte de las organizaciones públicas, en particular de algunas responsables de administrar el gasto social. Y se insiste igualmente en reducir, en general, el conjunto de funciones reguladoras.

Coinciden un avance doctrinario de corte liberal, orientado a la revalorización del mercado, con los fenómenos de globalización y de integración y la necesidad de reducir el gasto. Todo ello, sin embargo, en una suerte de embestida de cuestionamientos sobre el papel del Estado, tanto en la teoría como en el ejercicio de sus capacidades y responsabilidades concretas.

Algunos efectos del dismantelamiento

En los hechos, y más allá de intenciones y matices, bajo la bandera de una reducción en el peso del Estado en las sociedades y economías de la región, se desarrollaron varios tipos de acciones diversas: se redujeron plantillas de funcionarios; se abandonaron áreas de intervención y muchas competencias específicas; se avanzó en toda la línea en la eliminación de regulaciones públicas, y se congeló -aún se redujo- el gasto público en el área social. Y los enfoques de selectividad y focalización, válidos en sí mismos, aplicados en solitario no resultaron suficientes, ni efectivos, como sustitutos de las

El Estado, tradicionalmente responsable de propiciar la construcción de equilibrios sociales básicos y consistentes con el sistema de valores, sufre una embestida de cuestionamientos sobre su papel

políticas que desplazaron. Provocaron además fuertes tensiones políticas y una generalizada reacción negativa por parte de los beneficiarios.

Tal vez el más importante de los efectos de este desmantelamiento radica en la pérdida objetiva de capacidad para procurar el establecimiento -en algunos casos el restablecimiento- de equilibrios sociales compatibles con la estabilidad política, la confianza, las inversiones y el crecimiento económico. En términos prácticos, ello se ha traducido en el desplazamiento de algunos valores de sustentación que venían dados en forma explícita o implícita en los objetivos centrales de la política social.

En los hechos, pese al desperdicio de los recursos y aún la ineficacia en alcanzar objetivos concretos, el Estado retenía un papel de moderador (de «broker») entre distintos grupos y estratos en la sociedad. Uno de los efectos de este desplazamiento -más allá de si ello es correcto o no- ha sido la percepción pública generalizada sobre la erosión de algunos valores centrales, no exenta de un sentimiento de indefensión: para muchos «**el Estado ya no se ocupa de ayudar a los más necesitados**», y nadie parece haberlo sustituido de manera suficiente en el cumplimiento de la tarea.

A partir de sus objetivos y sus acciones, además, el Estado se constituía en uno de los núcleos endógenos para la preservación y el afianzamiento de valores en la sociedad. En el trámite de la desarticulación de muchas de sus capacidades, éstos pasan a ser sustituidos por núcleos exógenos, con valores nuevos, surgidos del dato indiscutible de la globalización, o de racionalidades instrumentales implícitas en nuevos modelos para el financiamiento y la prestación de servicios.

Por otra parte, la reducción de las plantillas, la contracción de los salarios de los servidores del Estado y la disminución de su importancia como empleador de trabajadores con niveles educativos medios y altos, redundó negativamente sobre los niveles de bienestar de los sectores medios de la sociedad y contribuyó a crear un sentimiento de desánimo generalizado frente a los procesos de reforma. Además, los inevitables reclamos de los sectores más numerosos entre los servidores públicos maestros, policías, personal de la salud y fuerzas armadas- constituyeron una retroalimentación pesada, generadora de tensiones adicionales sobre la gobernabilidad global.

En una primera lectura espontánea, estos procesos se visualizan con naturalidad como amenazas que se ciernen sobre los sectores medios de la sociedad. Tanto para su expansión futura, para la capacidad de m::ceder a ellos por el esfuerzo propio y el ascenso

Uno de los principales efectos de los cuestionamientos sobre el papel del Estado y su desmantelamiento es la pérdida de capacidad para procurar el establecimiento los equilibrios sociales compatibles con la estabilidad política, la confianza, las inversiones y el crecimiento económico

la posibilidad de quienes ya accedieron, para mantenerse. El tema recurrente de los «**nuevos pobres**» informa, en alguna medida, procesos de retroceso y deslizamiento de sectores medios emergentes, ante caídas fuertes en los ingresos monetarios, o dificultades sostenidas para acceder -o retener- una dotación básica en materia de servicios o de infraestructura doméstica.

Como apostilla, no puede desdeñarse la constatación de que muchos de los comunicadores en las sociedades de la región se encuentran, precisamente, en esta condición, lo que multiplica y amplifica el fenómeno, generalizándolo en las expectativas del conjunto de la sociedad.

En todo el proceso, finalmente, se introdujo una fuerte confusión entre lo sustantivo y lo instrumental. De la crítica sobre el funcionamiento de organismos y programas sociales, se pasó a cuestionar la pertinencia de mantener responsabilidades estatales en esos sectores. De una comparación del costo de la prestación de servicios públicos y privados con resultados negativos para los primeros, se pasó a dismantelarlos, sin contar con que el sector privado no habría de hacerse cargo de aquellos que no fuesen rentables, con lo que importantes sectores de la demanda dejaron de acceder a los servicios, o se vieron obligados a resentir su nivel de bienestar para adquirirlos en situaciones casi monopólicas.

**Tan importantes como los cambios
en el Estado,
los cambios en la sociedad**

Lo cierto es que los avances y retrocesos objetivos en materia de bienestar; las cambiantes responsabilidades que asumen los estados; los efectos de corto plazo de los procesos de globalización y la evolución de las expectativas de la gente, se han venido sumando a un desdibujamiento del sistema de valores que dio a las sociedades, históricamente, un sentido de propósito, de avance, de evolución hacia un futuro mejor y más justo.

El resultado, hoy, puede resumirse en la aparición de algunos cambios importantes en el «talante» de la gente, en la forma en que se visualiza el porvenir; el propio y el del conjunto. Estos cambios, a su vez, inciden sobre la gobernabilidad, tanto o más que la evolución fría de algunos indicadores de crecimiento, o de bienestar.

Lo cierto, a nuestro juicio, que los «**nuevos caminos**» sólo podrán

construirse a partir de la revisión serena de los cambios en el sistema de valores -en las percepciones generales sobre la **justicia**, y en particular **la justicia social**- en la situación social y el bienestar de las familias, y en la capacidad del Estado para operar en esta nueva realidad.

Algunos cambios cualitativos, irreversibles, en las sociedades de la región

En el sentido expuesto, y producto de una rápida sucesión de transformaciones a nivel mundial, difundidas y amplificadas por la globalización en materia económica y de comunicaciones, las sociedades de la región registran varios cambios cualitativos trascendentes. Estos cambios inciden directamente sobre las condiciones objetivas de la gobernabilidad de los países y sobre el papel y la incidencia que pueden haber al Estado para actuar directamente en el ámbito social y mejorarla en forma estable y duradera.

Un primer cambio de gran importancia consiste en que **hoy, quizá por primera vez, todos los ciudadanos sienten que pueden progresar**. Que les asiste el derecho a hacerlo, y sobre todo a intentarlo. Esto significa, ni más ni menos que se han universalizado de verdad las aspiraciones de movilidad social, a nivel personal y familiar durante la última mitad de este siglo. Han desaparecido -desde el punto de vista de las expectativas de las personas- restricciones adscriptivas de larga data para el ascenso social de grupos, etnias y clases. Si bien esto no significa que las posibilidades reales de movilidad se hayan modificado todavía lo suficiente en términos de oportunidades, es indiscutible que han ido cayendo las barreras; las sociales tanto como aquellas autoimpuestas por razones culturales, económicas, políticas y otras.

Las personas y las familias no sólo tienen una vivencia más clara de lo que significa «vivir mejor» desde el punto de vista material, y de lo deseable del ascenso social, para ellos o para los hijos, sino que han adoptado comportamientos concretos -migratorios, productivos, en materia de educación- para conseguirlo. En especial, a lo largo de este siglo, incrementaron su interacción con los sistemas políticos y sus actores como parte de estrategias personales y familiares para conseguirlo.

Un **segundo cambio**, no menor, es que **para el común de la gente la idea de «bienestar» abarca más cosas que antes**. En los hechos, se han modificado las percepciones que tienen los individuos y las

Los "nuevos caminos" sólo podrán construirse a partir de una revisión serena de los cambios en el sistema de valores, y la capacidad del Estado de operar en esta nueva realidad

Las aspiraciones de movilidad social y de progreso se han universalizado

familias sobre qué constituye, efectivamente, el nivel mínimo de bienestar al que aspiran.

Los conceptos y mediciones de «línea de pobreza» y «necesidades básicas» son herramientas útiles para el desarrollo y administración de políticas sociales, pero constituyen conceptos demasiado abstractos cuando se les confronta con las expectativas y percepciones de los individuos y las familias.

El paradigma de aspiraciones de bienestar abarca crecientes elementos

Hace muy pocas décadas las aspiraciones fundamentales de movilidad podían asociarse a la capacidad de mantener vivos los hijos, a la obtención regular de alimentos y a la capacidad para satisfacer regularmente necesidades vitales elementales. Esto ha evolucionado muy rápidamente y -salvo los sectores de pobreza extrema, o de marginalidad estabilizada- los valores y consumos reales o supuestos de los estratos medios son hoy el paradigma de aspiraciones de bienestar. Esto es así, incluso, para amplios sectores de población en situación de pobreza o de indigencia.

El **tercer cambio**, no menos importante, consiste en que, de ahora en adelante, **muchos trabajadores van a tener que «inventar» su propio puesto de trabajo.**

También el paradigma de la creación y distribución del trabajo se ha transformado sustantivamente y una parte importante de nuestras poblaciones se verán obligadas a "inventar" su propio empleo

En efecto, todo parece indicar que **estamos frente a una transformación radical, quizá permanente, de las condiciones en que se crea y distribuye el trabajo productivo en las sociedades.** Mientras que históricamente la movilidad social de las familias -particularmente en el sector urbano- se asoció a la obtención de un puesto de trabajo estable en el sector formal, en relación de dependencia, este paradigma «lineal» ha comenzado a derrumbarse en la práctica en los últimos quince o veinte años.

Lo anterior, por varias razones: la brecha entre crecimiento económico y generación de empleo se ha venido ensanchando progresivamente, en una progresión que parece irreversible en las actuales circunstancias; la inversión necesaria para crear un puesto de trabajo de alta productividad y buena remuneración se multiplica constantemente, especialmente en los sectores industriales que tradicionalmente alimentaron los sectores medios en expansión. Finalmente, el peso del Estado como empleador se ha reducido. Las remuneraciones en los servicios -sector en que se registra el más rápido crecimiento de empleos- son en general bajas para la mayoría de los trabajadores. Y los mejores empleos van a trabajadores con buenos niveles de educación, la mayoría de los cuales pertenecen a familias ya ubicadas en los estratos medios.

En estas circunstancias, el total de puestos de trabajo creados en el sector formal es, y continuará siendo, consistentemente menor que el número de trabajadores que se incorpora cada año al mercado, sobre todo como consecuencia de la expansión constante de las tasas de participación femenina.

Como una de las consecuencias concretas de lo anterior, durante un período relativamente largo en el futuro previsible, una parte importante de las personas -entiéndase bien, **entre un tercio y la mitad** en muchas sociedades de la región- se verán precisadas a «inventar» su propio empleo. Esto es, a desarrollar actividades «fronterizas», o decididamente fuera de la formalidad, en las que la estabilidad, la productividad, las remuneraciones son, en el mejor de los casos inciertas, y en las que el trabajador y su familia quedan usualmente al margen de las redes de protección social, aún débiles, que puedan existir en la sociedad.

En la medida que históricamente la movilidad social en la región se asoció estrechamente a la disponibilidad de empleo y de servicios sociales adecuados -servicios educativos, sobre todo- la efectiva contracción de los mercados de trabajo formales constituye, para muchas familias, una barrera prácticamente infranqueable, enfrentada de manera dramática a expectativas de ascenso social cada vez más universales.

Finalmente, aún en el escenario más optimista en materia de oportunidades, la globalización y el aumento de la competitividad se materializan, en muchos países, a través de procesos de reconversión productiva que desplazan mano de obra en el corto plazo y reducen la «calidad» del empleo nuevo. Los estados se contraen, no sólo como empleadores, sino también como proveedores de servicios y administradores de redes de protección. La ubicación en un empleo formal ya no es una garantía tan fuerte de ascenso social, y para la mayoría, el trabajo por cuenta propia, **el empleo «inventado»**, proveen una garantía -casi la certeza- de un bloqueo en las perspectivas de movilidad en el corto plazo.

Nuevamente, se constata la paradoja de que sin estabilidad -y lo anterior la erosiona- es difícil conseguir procesos estables, sostenidos de inversión. Y sin inversiones resulta difícil aumentar las condiciones de estabilidad.

En **cuarto** lugar, en estos últimos años **es preciso saber más para emplearse bien**. Ha cambiado la cantidad y calidad de las herramientas mínimas que, en materia de conocimientos y destrezas, deben

Los conocimientos y destrezas necesarios para progresar han cambiado y aumentado, en cantidad y calidad, creando nuevos patrones de estratificación que afectan a los trabajadores y sus familias

manejar las personas para progresar. Ya no es cierto que la voluntad de trabajar, la honradez y la contracción al cumplimiento de las obligaciones resulten suficientes cualidades para obtener y mantener un trabajo. Es cada vez menos cierto que trabajar y progresar sean, automáticamente, cuestiones al alcance de todos. Más allá de la discusión clásica sobre las condicionantes estructurales, resulta claro que el acceso a los empleos disponibles -aún la capacidad de retenerlos- dependen de conocimientos y destrezas que se adquieren fuera del trabajo, en procesos formativos más o menos sistemáticos.

Lejos de ser una ventaja, la educación formal constituye hoy un requisito mínimo. Y con la universalización de la educación básica, nuevas exigencias se plantean en forma creciente en materia de niveles más elevados de educación formal para aspirar incluso a los trabajos más sencillos. La especialización, el manejo de principios elementales de informática -normalmente ausentes de la educación formal- se han transformado en requisitos esenciales para obtener empleos de buena calidad, incluso cuando no son estrictamente necesarios para el desarrollo de una tarea concreta. El no poseerlos mantiene al trabajador fuera del circuito de los puestos mejores, de mayor remuneración; marca un «techo» a sus posibilidades de avance en el mercado formal, y traza nuevas líneas de división en el acceso a diversas actividades de servicios.

Surgen a partir de lo anterior nuevos patrones de estratificación que afectan a los trabajadores y sus familias, para el presente y el futuro, con tanta rigidez como en su momento lo hicieron cualidades adscriptivas de otra naturaleza. Por otra parte, es claro que muy pocos países han logrado en el pasado una masa crítica de transformaciones en los sistemas públicos de educación como para asegurar una distribución equitativa de las oportunidades en la sociedad, capaz de modificar la transmisión intergeneracional del status y las características de la inserción laboral.

Un **quinto cambio**, de naturaleza diferente a los anteriores, tiene que ver con la **paulatina evolución de las aspiraciones de participación de la gente**. En alguna medida esta evolución -asociada por muchos al surgimiento progresivo de la «sociedad civil» organizada- tiene como origen las estrategias de supervivencia de familias y comunidades que se organizan para la obtención de recursos y servicios, para relacionarse con el Estado, para aumentar su seguridad, entre otras necesidades. El desarrollo de las comunicaciones, sumado a los procesos de integración social y de diferenciación de intereses -y al afianzamiento de grupos y organizaciones de tipo corporativo, en principio contradictorios con lo anterior- han contribuido en estos cambios.

Es indudable que a partir de ellos se plantean exigencias nuevas a la esencia y las formalidades democráticas, y al funcionamiento de sus instituciones básicas, en general poco preparadas para ello y carentes de la ductilidad necesaria para incorporarlas adecuadamente. Los requerimientos prácticos de esta nueva realidad se expresan en mayores demandas en materia de descentralización, de gasto público y de acción del Estado. Desafían la racionalidad instrumental de la organización de los servicios públicos a cargo del Estado y reclaman una parte mayor de la riqueza generada en la sociedad.

En forma contradictoria, también, generan visiones prácticas diferentes frente a las concepciones románticas y algo ingenuas de mediados de siglo, que imaginaban los procesos de participación concentrados en el ámbito estrictamente político, capaces en alguna medida de operar con escasa sustentación en el mundo de las necesidades cotidianas.

Finalmente, un **sexto tipo de cambios**, refiere a la aparición de **nuevos estándares para juzgar el espectro de las conductas de las organizaciones públicas y de los actores políticos**. Su manifestación más clara se expresa a través de cambios en la apreciación de la corrección o incorrección de sus actos, y la condena a aquellos calificados de corruptos.

Es claro que es cada vez menor el umbral de tolerancia de la sociedad hacia la indiferenciación de roles de los hombres públicos. Inversamente, aunque no se exprese en estos términos, es mayor la exigencia de profesionalidad en el desempeño de roles políticos y de servicio público. Parecen disminuir los espacios para la operación del «político-empresario»; en algunos casos, incluso, para el «político-profesional universitario» exitoso.

Más allá de la búsqueda de relaciones clientelísticas, es creciente la condena genérica a la práctica del clientelismo. Más allá de la búsqueda de relaciones particularistas con las organizaciones públicas, aumenta la exigencia de relaciones con mayor neutralidad de parte del Estado.

En cuanto a la forma en que se juzgan los comportamientos particulares -amplificados además por la creciente reducción de la privacidad y el aumento de la exposición pública de las figuras políticas- también es clara la tendencia a establecer estándares más rígidos, menos permisivos, menos asociados al éxito o fracaso de la gestión personal de los funcionarios o de los actores políticos.

Las aspiraciones de participación plantean exigencias nuevas a la esencia de la democracia y al funcionamiento de sus instituciones

Es clara la tendencia a estándares más rígidos, menos permisivos, menos asociados al éxito o fracaso de la gestión personal de los actores políticos

Nuevos caminos, para revisar sustancias y revalorizar instrumentos

Más allá del éxito de las reformas emprendidas, los futuros procesos de reforma siguen siendo imprescindibles

La totalidad de estos cambios, operando en conjunto, sumada a la mediatización del sistema tradicional de valores de nuestras sociedades y al descaecimiento de algunos instrumentos con responsabilidad en los avances objetivos del pasado, constituyen un dato ineludible para el dibujo de los **nuevos caminos**. Nuevos caminos, por otra parte, que no pueden ignorar el punto de partida ni plantear escenarios de futuro en los que no se reconozcan, ni proyecten, el presente y las aspiraciones de las sociedades de la región.

Las sustancias y los instrumentos deberán abordarse simultáneamente y desde una perspectiva de creciente globalización

Aunque parezca redundante, quizá **la decisión más importante** para los futuros procesos de reforma consiste en el reconocimiento de que más allá del éxito de las reformas ya emprendidas en materia económica, y de transformación del Estado- los nuevos procesos son, en verdad, imprescindibles. Que el mundo como era ya no existe más y que el próximo no lo podemos construir sin saber adónde vamos.

La **segunda** en importancia es el reconocimiento de la necesidad de abordar simultáneamente, juntos aunque distinguiéndolos, las sustancias y los instrumentos desde una perspectiva, aquí también, de creciente globalización.

La medida del éxito del sistema político y de los gobiernos será por el efecto concreto de las políticas sobre el bienestar de la gente

Y la **tercera**, esencial desde el punto de vista de la comunicación, la defensa y la búsqueda de apoyo para los procesos de reforma, es la de aceptar que la medida del éxito del sistema político y de los gobiernos será cada más el **efecto concreto de las políticas en el corto y el mediano plazo sobre el bienestar** de la gente, en el contexto de expectativas mayores, y con un grado mayor de universalidad.

El sistema de valores en el comienzo mismo de los nuevos caminos

La justicia, la justicia social y la equidad siguen siendo el dinamizador, ético y racional de nuestras identidades nacionales

Es razonable partir de la base que la «punta del ovillo» de las sustancias está en el **sistema de valores**. Los valores **deben volver a estar presentes en la visión y en el discurso político**, que precisa superar los complejos creados por las amargas secuelas de tentaciones populistas del pasado y por los embates demagógicos del neopopulismo de hoy. Es preciso volver a hablar del núcleo esencial de la **justicia, la justicia social y la equidad**, porque siguen siendo el dinamizador, ético y racional, de nuestras identidades nacionales;

porque los sistemas políticos democráticos y la legitimidad en el ejercicio de las funciones de representación languidecen sin esta sustentación.

Es preciso aproximar una vez más, en las vivencias de los ciudadanos, la praxis del ejercicio de la función pública y del gobierno a las esencias. Una visión del porvenir basada en un escenario al que aspiramos, en el que cada uno imagine su lugar y la posibilidad de cambiarlo si lo desea, en libertad, continúa siendo la gran fuerza movilizadora. Los sacrificios sólo se justifican en la medida que se tenga una idea de hacia dónde conducen, y que ésta sea razonable, verosímil y plausible.

A diferencia de otras épocas es preciso que estos valores de esencia tengan un correlato claro en la experiencia cotidiana. Cada vez más, es necesario explicar qué significa tener mayor libertad, participar de un experimento social más justo, distribuir mejor las oportunidades; poner en blanco y negro en qué consiste la **solidaridad** -en una acepción moderna de la fraternidad- cuáles son sus límites y como se pautan hoy las tensiones de la convivencia y de la competencia a nivel de las personas y de las sociedades.

Es preciso que los valores de esencia tengan un correlato claro y una expresión visible en la experiencia cotidiana

Existe un reclamo por entender la relación entre las decisiones complejas y el entretejido de las tecnologías y de las políticas, por un lado y, por otro, la forma en que todo ello afecta la vida cotidiana, las expectativas y la solución de los problemas que constituyen la sobremesa de las familias. Es cierto que gobernar se parece cada vez más a una plaqueta de circuitos oculta en el interior de una computadora. Pero la gente precisa ver la pantalla, conocer los resultados, construir relacionamientos lógicos. El voluntarismo no se neutraliza con consignas, sino con encadenamientos lógicos al alcance de todos.

Y la **equidad y la justicia social** precisan tener una expresión visible, materializada en metas específicas, lo más parecida que se pueda lograr a las cosas concretas a las que aspira el común de los ciudadanos.

En suma, recomponer y explicitar los valores de sustentación es el punto de arranque de todos los nuevos caminos, en el lenguaje y con las imágenes de este tiempo.

Trazar nuevos caminos para la modernización de las instituciones sociales y políticas

Las **instituciones** -la racionalidad sustantiva de la organización social y política- también forman parte de las sustancias. El sistema de valores constituye el marco de esta racionalidad, pero resulta imprescindible trazar cuidadosamente los nuevos caminos para el fortalecimiento, aún para la refundación institucional.

Esta abarca a la institución de los **ejecutivos y de las presidencias**, a la institución de los **legislativos** y a la encargada del ejercicio de la **función jurisdiccional**. Pero incluye también la **educación**, las **comunicaciones**. Todas ellas -y las demás, que van hasta **la familia**- en el contexto de un fortalecimiento de las economías de mercado, cada vez más abiertas e integradas.

Señalan muchos autores, una vez más nuestro compañero de jornada Joan Prats entre ellos, que la sustancia de nuestras instituciones contemporáneas se ve distorsionada por procesos de modernización incompleta, con hiatos producidos por habernos saltado etapas del desarrollo histórico de nuestras sociedades. Por las causas, éstas y otras, o por la constatación material de los desajustes entre éstas y la racionalidad de los instrumentos -las organizaciones y las políticas- es preciso ponernos al día.

Es impensable que los procesos históricos que condujeron a la institucionalidad en otros contextos, de los que extrajimos y adaptamos modelos en la región, puedan reproducirse. La conclusión de la revolución burguesa, o los recorridos institucionales de la democracia liberal sólo pueden imaginarse, en esta etapa de nuestro desarrollo institucional, comprimidos en sus esencias y en el tiempo, a partir de las realidades y las cadencias de la globalización.

En el caso particular de las instituciones políticas, ello implica una profunda revisión del papel de **la Ley y el Estado de Derecho**. Entraña una verdadera refundación de las instituciones políticas. En el caso de los Parlamentos, en particular «...involucra una reconceptualización de sus funciones esenciales en sociedades democráticas. Implica también una puesta a punto y un sinceramiento de los sistemas electorales y una adecuación de las funciones mediadoras de los partidos políticos, incluyendo la revisión de sus estatutos legales, sus sistemas de financiamiento y, en general, su funcionamiento interno. Y significa, finalmente, el desarrollo de nuevas articulaciones entre la

sociedad civil -concebida en el sentido clásico de Locke, más que en la versión de Habermas- y el Estado.»

Por cierto, no escapa a nadie el cúmulo de dificultades implícito en este proceso, en la medida que las instituciones -en el sentido sociológico, no los organismos que integran una determinada estructura del Estado, o del gobierno- no se reforman por decreto. Su transformación resulta, más bien, de consensos crecientes en cuanto a las funciones que dichas instituciones deben cumplir en el Estado democrático, y por lo común entraña verdaderos cambios en la cultura política de las sociedades. De allí, una vez más, la importancia de asegurar la consistencia explícita de estas transformaciones con los valores de sustentación.

Vistos en el tiempo, se trata de procesos complejos, signados por reformas en los textos constitucionales, por cambios en la operación cotidiana de la toma de decisiones y la administración del poder, y por una transformación severa en los mecanismos de mediación y de articulación y arbitraje entre intereses individuales y colectivos. La velocidad de estas transformaciones y la amplitud de los consensos que les dan sustento, serán determinantes de la calidad misma de la construcción democrática y de la capacidad de producir y sostener «buen gobierno» durante el tránsito.

La velocidad de la transformación de las instituciones y la amplitud de los consensos que las sustentan serán determinantes de la calidad misma de la gobernabilidad

**Los nuevos caminos
de la racionalidad instrumental,
de las organizaciones y las políticas
El sentido estratégico
de la «reforma social..**

En nuestro enfoque, el ajuste de la racionalidad instrumental debe partir de dos pilares fundamentales. Primero, la consistencia de los cambios con la nueva racionalidad sustantiva de las instituciones, para conseguir mayor eficacia en las organizaciones, fundamental pero no exclusivamente las organizaciones públicas, y una mayor sensibilidad en las orientaciones e instrumentos de política frente al sistema de valores. Segundo, una reorganización efectiva de los procesos de formulación de políticas, y en la operación de las organizaciones públicas

En la perspectiva planteada, esta consistencia con el sistema de valores y con la actualización de las instituciones planteada en el primero de los pilares puede lograrse a partir del fuerte impulso de un proceso de **reforma social**. En sus elementos esenciales, ésta se inte-

gra a partir del conjunto de políticas e instrumentos específicos dirigidos a producir de manera eficiente la incorporación de todos los sectores de la sociedad en el proceso de crecimiento, en un contexto de aumento del bienestar.

Se trata, en suma del conjunto de políticas e instrumentos necesarios para producir la distribución más equitativa del excedente, la incorporación progresiva de los sectores excluidos, y la adecuación de la oferta y la demanda de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades esenciales para el desarrollo humano,

Tomando como punto de partida el reconocimiento de la diversidad de situaciones nacionales en la región, estos instrumentos se refieren a la articulación de acciones y decisiones en las esferas económica y social en materia de: (i) transformación productiva, inversiones, ampliación de la base empresarial y empleo; (ii) revisión de prioridades y reorientación del gasto público; (iii) aumento en la eficiencia y la equidad en el financiamiento y operación de las transferencias, servicios y programas sociales; y (iv) reforma y fortalecimiento de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo al sector privado, para conseguir mayor eficiencia en la prestación de servicios, entre otras.

En ese sentido y con las limitaciones reseñadas, la reforma social introduce la consideración de objetivos en materia de aumento de la equidad y de reducción de la pobreza. **En última instancia ambos se plantean, simultáneamente, como punto de llegada del proceso de reforma y como requerimiento estratégico del mismo.**

El concepto de equidad tiene una doble dimensión que lo asocia al concepto de distribución y que lo postula como objetivo final de la reforma social en la concepción más amplia del desarrollo humano

El concepto de equidad tiene una doble dimensión. Por una parte se asocia al concepto de distribución en su sentido más amplio. Por otra implica un objetivo más general del desarrollo humano: la progresiva creación de oportunidades en la sociedad y de acceso similar a ellas para todos los individuos y grupos sociales, eliminando las condiciones de transmisión de la pobreza de generación en generación.

En la primera dimensión, el concepto de **equidad** es utilizado para analizar la forma en que se distribuyen el conjunto de los activos y las oportunidades en la sociedad en un momento determinado. En una segunda dimensión, referida a los valores, la equidad se postula como objetivo final de la reforma social en la concepción más amplia del **desarrollo humano** y abarca el mejoramiento de la distribución de las

oportunidades, especialmente en el punto de partida de la vida de los individuos. Ello, tanto con el propósito de generar condiciones para que cada uno realice el máximo de sus potencialidades, como para asegurar que cada uno pueda elegir de manera cada vez más libre a lo largo de su vida entre opciones y oportunidades crecientes, generadas por el proceso de desarrollo.

Uno y otro propósito llevan implícito, además, igualar efectivamente el acceso de todos los individuos a los medios de satisfacción de las necesidades básicas.

Ambos enfoques asumen una dirección e intencionalidad determinadas en el desarrollo humano, orientadas en el sentido de una mayor integración social y de la eliminación de cualquier forma de exclusión o discriminación basada en género, raza, creencia, o en materia económica o de origen social, entre otros. Ello significa encarar el fortalecimiento de los procesos que aumentan las oportunidades disponibles para todos los integrantes de la sociedad y eliminar los obstáculos al logro de una efectiva igualdad en el acceso a las mismas.

La **reforma social** debe apuntar, entonces, al logro de una mayor **equidad** en la construcción de nuevos equilibrios distributivos, en el ensanchamiento del conjunto de oportunidades disponibles para todos los individuos, y en el refuerzo de la libertad y las capacidades efectivas de cada uno para elegir entre opciones cada vez más amplias y diversificadas.

Para concluir, el segundo pilar refiere a una nueva visión sobre la organización y funcionamiento del Estado, de los organismos públicos y de las relaciones entre ambos y las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo al sector privado, para el cumplimiento cabal de responsabilidades que, a nuestro juicio, aquel no puede ni debe abandonar.

Es claro, a esta altura, que la visión generalizada sobre la reforma del Estado vuelve a concentrarse, hoy, en su organización y funcionamiento racionales para el cumplimiento de cometidos en los que nadie puede razonablemente sustituirlo. Y que deben darse por superadas las visiones minimalistas que tuvieron como pecado principal el no haber tomado en cuenta que nadie habría de sustituirlo en el descargo de sus responsabilidades en relación con los sectores excluidos.

La cuestión hoy es cómo introducir la dimensión de equidad para aumentar la consistencia de las acciones públicas con el sistema de valores que les da sustento

Más bien, la cuestión pasa a ser como introducir -junto con principios de eficiencia y eficacia- la dimensión de **equidad** en el financiamiento y la prestación de servicios, aumentando así la consistencia de las acciones públicas con el sistema de valores que les da sustento.

Capítulo VI

EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD Y EL CASO DE AMERICA LATINA

Helio Jaguaribe
Instituto de Estudios Políticos y Sociales de Brasil

El Problema de la Gobernabilidad

La gobernabilidad de los Estados y de las sociedades es un problema universal que se presenta desde la antigüedad. En grandes líneas cabría diferenciar los obstáculos a la gobernabilidad típicos de la antigüedad, de los característicos del mundo moderno. Los problemas de gobernabilidad, para el mundo antiguo, presentaban dos aspectos principales: los relacionados con la legitimidad y los relacionados con la efectiva regulación de las sociedades.

La gobernabilidad de los Estados y de las sociedades es un problema universal que se presenta desde la antigüedad

Crisis dinásticas y usurpaciones frecuentemente crearon problemas de legitimidad en los antiguos imperios orientales, problemas que persistieron hasta nuestros días en muchos países y que sólo lograron una relativa solución, en Occidente, después de la consolidación de los regímenes democráticos. Por otro lado, la desproporción entre los medios de comunicación y transporte y la amplitud y complejidad de los imperios antiguos, además de las limitaciones culturales, dificultaron mucho la administración de esos imperios, a pesar de los ingeniosos métodos adoptados por los persas y de la admirable capacidad organizadora y gerencial de los romanos.

En el mundo moderno, aunque persisten los problemas de legitimidad y, en muchos países, los resultantes de dificultades operacionales, los obstáculos a la gobernabilidad son principalmente de tres tipos: (1) desconexión entre legitimidad y racionalidad en las decisiones públicas; (2) conflicto entre los intereses sectoriales y los intereses generales de la sociedad, o exceso de demandas dirigidas al Estado; (3) pérdida de respetabilidad por parte de la autoridad pública y de la clase política, lo que en general facilita la desobediencia a las leyes y la práctica de la violencia privada por parte de grupos representativos de intereses corporativos o sectoriales.

Legitimidad y Racionalidad Públicas

El generalizado reconocimiento en el mundo moderno, particularmente en Occidente, de que la democracia constituye una condición necesaria de legitimidad de la autoridad pública, redujo significativamente las crisis de legitimidad. La democracia sin embargo no garantiza la racionalidad de las decisiones públicas –como

tampoco la garantizan los regímenes no democráticos-. Tal problema ya se presentó en la antigüedad clásica. Sócrates y Platón subrayaron la necesidad de idoneidad para la toma de decisiones públicas y contestaron la competencia de la plebe de hacerlo por simple mayoría de votos. La compatibilidad entre voto popular y racionalidad de las decisiones de la Iglesia funcionó bien en Atenas bajo la esclarecida dirección de Pericles y se tornó problemática después de su muerte, generando la crisis de la democracia ateniense. La compatibilidad entre legitimidad y racionalidad públicas era de particular importancia en la democracia griega porque la democracia clásica era holística, encontrándose el ciudadano totalmente regulado por el Estado. En las democracias occidentales de los siglos XVIII y XIX la amplia separación entre las esferas privada y pública, redujo mucho el ámbito de interferencia del poder público y, consecuentemente, las exigencias de racionalidad de tales decisiones.

La extraordinaria complejidad de las sociedades contemporáneas y la globalización imponen rigurosas exigencias a las decisiones públicas

Diversamente, la extraordinaria complejidad de las sociedades contemporáneas y la globalización económico-tecnológica del mundo imponen rigurosas exigencias de racionalidad a las decisiones públicas, aún cuando la actual influencia de concepciones neo liberales reduzca las áreas de intervención del Estado. En ese cuadro, debe observarse que las democracias de Europa Occidental funcionan en condiciones adecuadas y logran armonizar satisfactoriamente legitimidad y racionalidad públicas. Contrariamente, en los países subdesarrollados tal compatibilidad se presenta de forma muy precaria. Decisiones legítimas, adoptadas por autoridades regularmente electas, con la observación de todos los requisitos legales, son frecuentemente poco racionales. Por esa razón son también frecuentes, en tales países, las interrupciones de la legalidad democrática, en nombre de una pretendida restauración de formas racionales de gobierno. Quizá el caso más típico de ello sea el llamado "autogolpe" del presidente Fujimori, antes de su reciente reelección.

¿Cómo asegurar la recíproca compatibilidad entre la doble exigencia de legitimidad democrática y la racionalidad pública necesarias para el funcionamiento adecuado de una sociedad moderna?

Es amplio, en nuestro tiempo, el reconocimiento de que el régimen democrático es una condición necesaria para la legitimidad del poder público. Es igualmente incontestable que la racionalidad de las decisiones públicas (incluida la noción de racionalidad ética), constituye exigencia necesaria para el funcionamiento adecuado de una sociedad moderna. Ante la doble exigencia de legitimidad democrática y de racionalidad pública, cabe la pregunta ¿cómo asegurar de forma estable y confiable la recíproca compatibilidad entre tales exigencias?

Si observamos la compatibilidad que presentan la legitimidad democrática y la racionalidad pública en Europa Occidental, verificaremos que los países de esa región reúnen, entre otras, dos

condiciones que conducen a ese resultado: (1) generalización, para todos los adultos, de completa educación primaria y, para gran número, también de secundaria, con relativamente pocos diplomados universitarios (2) reducción de la brecha entre el promedio de los más bajos y más altos salarios a una relación inferior de 1 a 20. Añádase que el sistema de bienestar social, aunque actualmente sufriendo reducciones, asegura un amparo mínimo a todas las personas y una razonable protección a los desvalidos.

La combinación entre una generalizada educación básica, sin excesivo número de graduados universitarios y una satisfactoria condición económico social, conduce a los pueblos europeos a encarar con objetividad y razonable comprensión los problemas públicos que tienen que enfrentar. Por otra parte los lleva, por solidaridad con un sistema público favorable para todos, a decisiones relativamente convenientes para el conjunto de la sociedad.

En casi todos los países subdesarrollados, incluyendo el caso de América Latina, el cuadro es muy distinto. Con excepciones como Argentina, Uruguay y pocas otras, los niveles de educación popular son extremadamente precarios. El caso de Brasil es típico. Contrastando con el relativamente importante desarrollo económico ya alcanzado por el país, el promedio de escolaridad de la población adulta es de apenas 3 años, permaneciendo analfabeto un 18% de esa población. Menos de 25% de los adultos concluyeron los 8 años de educación primaria. Menos de

14%, la educación secundaria (tres años). En contrapartida, es manifiestamente excesivo, para las demandas profesionales de la sociedad, el número de personas con diplomas superiores. Reflejando su déficit educacional, los países subdesarrollados tienen brechas extremadamente grandes entre el promedio de sus más bajos y más altos salarios, del orden de 1 a 100. Brasil, una vez más, es típico de ese desequilibrio. Los 20% más ricos obtienen más del 65% del ingreso. Más del 60% de los trabajadores perciben igual salario o inferior a tres salarios mínimos, el equivalente a US\$ 360, mientras que los ejecutivos de empresas reciben salarios mensuales del orden de US\$ 15 mil y sus presidentes, el doble de ese monto.

En los países subdesarrollados, las muy bajas condiciones de educación impiden que la gran mayoría del pueblo logre una adecuada comprensión de los problemas públicos. Fácilmente creen en propuestas demagógicas y populistas, que contribuyen a perpetuar o agravar el subdesarrollo. Por otro lado, la extrema pobreza de esas

En los países subdesarrollados los bajos niveles de educación impiden que la gran mayoría del pueblo logre una adecuada comprensión de los problemas públicos

mayorías conduce a la venta del voto y otras formas de clientelismo, además de exacerbar la falacia populista.

Tal situación tiende a situar a los países subdesarrollados en el círculo vicioso de decisiones públicas equivocadas que, en nombre de soluciones populistas o promesas clientelistas, perpetúan el subdesarrollo. La acumulación de crisis, resultante del mal funcionamiento de las democracias subdesarrolladas, conduce a golpes de Estado y a intervenciones salvacionistas de carácter autoritario que, la gran mayoría de las veces, simplemente sustituyen la irracionalidad de los populismos por la corrupción de autoritarismos. Ese cuadro, si bien presenta importantes tendencias a la mejoría, es todavía observable en América Latina.

Intereses sectoriales x intereses comunes

Como es sabido, para Rousseau, la democracia, era un régimen que conducía a la manifestación de la "voluntad general", entendida como la expresión de lo que cada ciudadano consideraba la modalidad política de satisfacer el bien común. En las sociedades con alto grado de integración, con una ciudadanía educada y solidaria entre sí y con su sociedad, la manifestación de la voluntad particular de cada sector está básicamente orientada hacia lo que cada uno considera ser el interés común. Tanto histórica como contemporáneamente, tales sociedades son bastante raras.

En la antigüedad, las sociedades de grandes dimensiones construían imperios compuestos por distintos pueblos y, frecuentemente, distintas culturas. Su integración no resultaba de procesos electorales, sino de una combinación entre el comando central, dotado de un conveniente poder coercitivo, y formas integrativas provistas por la religión y cultura dominantes. En la actualidad, existen sociedades bastante integradas únicamente en países pequeños y homogéneos, de alto nivel educativo y económico, como los Nórdicos y en gran medida, Holanda. Las demás sociedades presentan diferenciaciones de clase, de educación, de intereses locales y sectoriales y, frecuentemente, de religión, que producen importantes efectos divisivos.

Uno de los principales obstáculos a la gobernabilidad de las democracias modernas resulta de esa diferenciación. Los ciudadanos procuran, a través de su voto, asegurar las medidas y políticas que son favorables a sus intereses sectoriales, buscando hacerlos prevalecer sobre los demás intereses, por vía de decisiones públicas mandatorias.

*Uno de los principales
obstáculos a la
governabilidad de las
democracias modernas
resulta de los importantes
efectos divisivos
producidos por la
diferenciación de clase,
de educación de intereses
locales
y sectoriales,
y de religión*

Asociada a este problema, en términos más cuantitativos que cualitativos, existe la tendencia en el mundo contemporáneo, a que las expectativas y demandas dirigidas al Estado, superen en mucho su capacidad de satisfacerlas, generando déficit, incluso crisis, de gobernabilidad. Sin embargo, pese a que la gran mayoría de las sociedades occidentales presenta un elevado grado de particularismo, es observable que las democracias de Europa Occidental funcionan bastante bien y logran satisfactorios niveles de consenso para sus decisiones públicas. Contrariamente, los países subdesarrollados se enfrentan con muchas dificultades para lograr un consenso. De ese modo, optan frecuentemente, por una estrategia de concesiones recíprocas entre los grandes grupos de interés, de manera que el interés predominante de cada importante grupo sea salvaguardado, aún en detrimento del interés general. América Latina, una vez más, es un ejemplo de ese tipo de conflicto entre los intereses sectoriales y el interés general.

América Latina es un ejemplo del conflicto y la dificultad de lograr un consenso entre los intereses sectoriales y el interés general

¿Por qué en las sociedades europeas de relativamente baja homogeneidad se logra un satisfactorio consenso público y esto no ocurre en la mayoría de las sociedades subdesarrolladas, incluidas las Latinoamericanas?

Considero que la respuesta a tal pregunta presenta dos aspectos distintos. En primer lugar, hay que observar que en las sociedades europeas que estamos considerando, como Alemania, Francia o Gran Bretaña, los niveles de vida de la gente - además de no presentar excesivas diferencias salariales - son en general bastante elevados, satisfactorios para la gran mayoría y tolerables para casi todos. En un régimen democrático y de estado de derecho, la situación de la población es bastante estable en relación a las vicisitudes políticas. De ese modo, los conflictos entre intereses sectoriales y el interés general de la sociedad tienen un carácter moderado y no se presentan como problema de vida o muerte, en lo que se refiere a las resultantes opciones electorales y decisiones públicas. Correspondería observar, en adición, que por las mismas razones los Estados europeos están menos sometidos a excesivas demandas públicas que los países subdesarrollados.

En segundo lugar, hay que considerar las observables diferencias que ocurren en las sociedades europeas, según sus condiciones culturales, económico-sociales y políticas las orienten más para el sector privado y el mercado, o las hagan depender, más significativamente, del Estado. La división es más fuerte en las sociedades más dependientes del Estado -como la italiana- o más orientadas para el sector público, -como la francesa- comparativamente a sociedades más "market oriented", como la ale-

mana y la inglesa. En esas mismas sociedades también las demandas orientadas al Estado son significativamente mayores que en las sociedades de mercado.

En los países subdesarrollados, como ocurre en el caso de América Latina, la intervención del Estado en la sociedad es muy grande y afecta directamente a la gente, ya sea por el empleo público, por los contratos con el Estado, o por el impacto de las medidas reguladoras sobre los individuos y empresas. Los intereses sectoriales se hacen sentir consecuentemente de forma extremadamente fuerte, si no virulenta, y conducen con frecuencia a la ya referida estrategia de concesiones recíprocas, en detrimento del interés general. Un ejemplo típico de ese juego de concesiones recíprocas en detrimento del interés general se encuentra en la Constitución brasileña de 1988, que resultó en una combinación de concesiones corporativas con disposiciones clientelistas, generando, institucionalmente, gravísimos problemas de gobernabilidad. En esas mismas sociedades siempre es extremadamente elevada la masa de demandas orientadas al Estado, que usualmente superan su capacidad de satisfacción.

Pérdida de respeto por la autoridad

El tercer problema serio de gobernabilidad en el mundo contemporáneo, reside en la pérdida de respetabilidad por parte de la autoridad pública y de la clase política. Esta amplia y profunda pérdida de respetabilidad genera condiciones que favorecen la desobediencia civil y el ejercicio de la violencia privada por grupos representativos de intereses sectoriales, en detrimento del orden y el interés públicos. Aquí reside otro de los grandes obstáculos a la gobernabilidad.

Una vez más, cabe diferenciar el grado de pérdida de respetabilidad que se verifica en distintos países. La polaridad Norte-Sur, en tal caso, es menos nítida. Italia y Japón sufren de considerable pérdida de respetabilidad pública, mientras es satisfactorio el nivel de respetabilidad en Uruguay y Chile. ¿Qué pasa con la respetabilidad de la autoridad pública y de la clase política en general?

A ese respecto, habría que hacer distinciones entre realidad y apariencia. Habría que considerar, igualmente, la profunda diferencia que se verifica entre las formas antiguas y contemporáneas de ejercicios de la autoridad. Este último aspecto podrá ser inmediatamente comprendido si comparamos la conducta y la imagen de Enrique VII de Inglaterra y la del actual príncipe Carlos. Mientras que el rey rena-

centista pasaba de una mujer a otra, eliminando a las anteriores, sin pérdida del respeto público, el príncipe de la era de la televisión y de la supresión de la privacidad del hombre público es sometido a la divulgación de humillantes imágenes. Ocurre entonces una inevitable degradación de la imagen del hombre público en las condiciones contemporáneas, marcada por la continua exposición televisiva de los dirigentes a la crítica popular, por la constante - y generalmente impune - violación de su privacidad y por la banalización de sus personas, contrastando con la sacralidad del rey antiguo y la protección que hasta principios del siglo era asegurada por las leyes de esa majestad.

Si las condiciones contemporáneas conducen a un gran envilecimiento de la imagen de los dirigentes ¿cabría constatar que su efectiva conducta es significativamente inferior a la de los dirigentes del pasado? La pregunta es de difícil respuesta, pues conocemos bien las formas como de hecho se conducen los dirigentes de la era de la televisión, y sólo parcialmente las del pasado. Creo, de todas maneras, que examinadas las cosas en amplia escala, como conviene, no cabe inferiorizar a los dirigentes actuales en relación a los del pasado. Por el contrario, es indudable que, en las condiciones contemporáneas, los jefes de gobierno, en los países occidentales, son conducidos a formas de comportamiento más responsables y severas que sus antecesores, desde el mundo antiguo hasta mediados del siglo XIX. Cabe, sin embargo, reconocer otro lado de la moneda. En las democracias de masa contemporáneas, las funciones electivas, notoriamente en los parlamentos y asambleas provinciales y locales, se tornaron, en gran medida, muy atractivas desde el punto de vista del puro interés privado de los candidatos, lo que contrasta con la gratuidad patrimonial (excluidas las formas ilícitas de utilización del cargo) propias de los regímenes de "gentlemen".

La pérdida de respetabilidad de la autoridad pública y de la clase política creó una peligrosa desinhibición pública en las sociedades contemporáneas, posibilitando todas las formas de abuso. De ese modo el poder público se confronta con la difícil alternativa de reprimir la violencia privada de grupos corporativistas, causando víctimas y difundiendo una imagen anti-democrática y electoralmente negativa, o, por el contrario, adoptar una posición de comodidad, bajo el pretexto de respeto a la libertad de manifestación, dejando impunes serias violaciones del orden y del interés públicos y estimulando, con la impunidad, la ampliación de tales abusos.

La pérdida de respetabilidad de la autoridad pública y de la clase política creó una peligrosa desinhibición pública, que posibilitó todas las formas de abuso

Los problemas de gobernabilidad resultantes de la desobediencia civil y de las formas abusivas de violencia privada son particularmente agudos en los países subdesarrollados, incluida América Latina, ya que la modalidad usual de tales abusos consiste en prácticas que afectan a los sectores más pobres de la población, como los paros de transporte público. La gente rica circula en sus autos, mientras los usuarios del transporte público sufren los efectos de los paros.

¿Es recuperable la gobernabilidad?

Legitimidad y racionalidad

El problema de la recuperación de la gobernabilidad presenta diferentes aspectos dependiendo, por un lado, si se considera cada uno de los tres principales obstáculos a la gobernabilidad precedentemente referidos. Por otro lado, el tema es distinto si se considera el ejemplo de sociedades razonablemente integradas o relativamente desintegradas.

¿Cómo enfrentar los problemas resultantes de la falta de conexión entre la legitimidad democrática y la racionalidad pública?

Para simplificar el problema, se considerarán solamente las sociedades subdesarrolladas, fundamentalmente el caso de América Latina. ¿Cómo pueden los países de América Latina enfrentar los problemas resultantes de la falta de conexión entre legitimidad democrática y racionalidad pública?

La respuesta posee dos niveles o momentos. En profundidad y necesariamente a largo plazo, la solución del problema se encuentra en el desarrollo económico-social. Se trata de generalizar para todos los adultos la educación primaria y, para un gran número, la secundaria, con formación profesional. Se trata, también, de introducir criterios severos con relación al acceso a la educación universitaria y a la titulación de graduados. El diploma universitario no puede ser utilizado como simulacro de justicia social. Debe estar sometido a criterios de excelencia académica y tomar en cuenta, muy objetivamente, la relación entre efectivas demandas sociales de profesionales superiores y la titulación de estos. Por otro lado, el desarrollo económico-social debe conducir, como en Europa Occidental, a una drástica reducción de la brecha entre el promedio inferior y superior de salarios. Cuando se logre en América Latina ese nuevo perfil de sociedad, las condiciones básicas estarán dadas para que se logre un alto nivel de integración y, con eso, una decisiva elevación de la racionalidad pública, dentro de la democracia. El verdadero problema se presenta a más corto plazo. ¿Qué hacer, en las condiciones actualmente existentes?

Se trata de verificar de qué forma es posible elevar el nivel de racionalidad en un régimen democrático, en las condiciones sociales existentes en América Latina. Este problema implica dos elementos principales: los relativos a la formulación de decisiones públicas racionales y los relativos a las formas de legitimar democráticamente decisiones públicas.

En las condiciones contemporáneas, la formulación de decisiones públicas racionales depende de su elaboración por parte de una tecnocracia competente. Por otra parte, depende de una discusión crítica en un ámbito que incluya, además de tecnócratas, a dirigentes políticos y representantes de sectores sociales relevantes. En esas mismas condiciones contemporáneas, la legitimidad democrática de las decisiones es dada por la elección popular de los miembros del Poder Legislativo y, directa o indirectamente, del jefe del Poder Ejecutivo y por el sometimiento de proyectos de ley a la aprobación del Legislativo.

La formulación de acciones públicas racionales depende de su elaboración por una tecnocracia competente y su discusión crítica en un ámbito que incluya a dirigentes políticos y representantes de sectores sociales

Lo que corrientemente afecta a una relación positiva entre legitimidad y racionalidad pública es el hecho que, en su gran mayoría, los parlamentarios están poco capacitados y que sus decisiones, además de encontrarse afectadas por sus limitaciones de entendimiento, son dictadas en excesiva medida, por consideraciones distintas de las del interés público. Añádase que, frecuentemente, los jefes ejecutivos se resienten de las mismas limitaciones.

En tales condiciones, las posibilidades de un significativo incremento de la racionalidad pública de decisiones democráticamente adoptadas dependen, preliminarmente, de la media en que el Ejecutivo tenga asesoramiento competente y lo acepte. Si se logra un satisfactorio nivel de racionalidad en el procedimiento parlamentario de las decisiones, podrá ser razonablemente obtenida mediante algunas medidas factibles, relativas a la elección de los parlamentarios y a la actuación del Parlamento.

En lo que se refiere a la elección de los parlamentarios, cabe reconocer que el escrutinio de lista, combinado con el voto de distrito, puro o mixto, es más favorable que otras alternativas. El sistema alemán es consensual mente reconocido como el preferible. Cabe reconocer, igualmente, la necesidad de restringir el número de partidos, deseablemente a dos y seguramente a no más de cuatro o cinco. Cabe igualmente reconocer la necesidad de imponer una seria disciplina partidaria, obligando a los parlamentarios a seguir la línea del partido, bajo pena de pérdida del mandato, fortaleciendo las atribuciones de los líderes.

En lo que se refiere al proceso parlamentario, importa impedir la proliferación caótica de propuestas distintas. Dos formas posibles son el "pacto de gobierno" y la adopción de normas que aseguren la formación de mayorías parlamentarias estables. La aprobación democrática de un "pacto de gobierno" debe asegurar al Ejecutivo el derecho a formular las implementaciones de ese pacto y excluir de la discusión parlamentaria lo que a él se oponga. La disolubilidad de los parlamentos, incluso, como en Rusia, en regímenes presidencialistas, es un requisito indispensable para la responsabilidad pública del Legislativo.

Sectorialismo y anomia

Los otros dos principales obstáculos a la gobernabilidad, resultantes del sectorialismo o exceso de demandas públicas y de la anomia instigada por la pérdida de respetabilidad de la autoridad pública, son menos difíciles de superar, una vez que se logre un satisfactorio nivel de racionalidad pública.

El régimen de "pactos de gobierno", sancionados por el electorado, en condiciones que aseguren mayorías parlamentarias estables y una conducta responsable de los parlamentarios, reduce significativamente el conflicto entre sectorialismo e interés público y delimita el ámbito de lo legítimamente demandable. La disolubilidad de los Parlamentos, cuando se verifique la imposibilidad de decisiones mayoritarias responsables, aún en regímenes presidencialistas, como en Rusia, es un remedio efectivo contra tal riesgo. La apelación al plebiscito es otro instrumento conveniente para superar la formación de "mafias" parlamentarias. Dentro de esas condiciones, hay que reconocer, sin embargo, que el régimen democrático implica un acuerdo de distintos intereses, lo que resulta en algo diferente de lo que "el rey filósofo" podría considerar como una solución óptima para esa misma sociedad. Hay que reconocer, también, que el Estado, en sociedades subdesarrolladas, es inevitablemente asediado por excesivas demandas.

En lo que se refiere a los problemas resultantes de la pérdida de respetabilidad de la autoridad pública y de la clase política, hay que hacer distinguir entre realidad e imagen. La adopción de normas electorales más convenientes y de regímenes de trabajo parlamentario más responsables tendrá necesariamente efectos positivos sobre la calidad de la clase política.

En cuanto a la imagen pública de los dirigentes, seguramente hay que adoptar medidas más protectoras de las que usualmente existen (o no existen). El Presidente de la República y el Jefe de Gobierno, cuando son distintos, deben tener una adecuada protección contra formas irresponsables de proyección de su imagen. Sin llegar a los extremos de las leyes de esa majestad, es indispensable preservar, bajo sanciones apropiadas, la respetabilidad de las autoridades. Para eso, es igualmente necesaria una legislación que castigue conductas impropias por parte de esas autoridades.

Es necesario, igualmente, que se proceda a una amplia y seria revisión de la práctica de la violencia privada. Este problema comporta dos aspectos principales: (1) el más sencillo, consistente en el abusivo empleo de la violencia corporativa, como bloqueo de carreteras, asalto a edificios o personas, etc. y (2) el más complejo, que resulta del efecto, sobre el público, de los paros sindicales de actividades públicas.

El poder público simplemente debe dejar extremadamente claro que no tolerará la violencia privada. Cuando ésta se manifieste, debe ser enérgicamente reprimida. Para ello, es necesario contar con fuerzas policiales especiales, equipadas con instrumentos disuasivos no letales, desde balas de caucho hasta el amplio empleo de gases no dañinos para la salud.

Más complejo es el problema de la paralización de los servicios públicos. El instrumento de la huelga, concebido para elevar el poder de negociación del trabajador, individualmente indefenso ante el poder del patrón, se transformó, actualmente, en instrumento de agresión a la colectividad en los paros de servicios públicos. Es indispensable una nueva legislación reguladora de la huelga, que distinga la paralización que afecta a la iniciativa privada de la que afecta a la colectividad. En los límites de este breve estudio no cabe entrar en detalles sobre tales distinciones. Importa destacar, simplemente, que el derecho de huelga, en las actividades de utilidad pública, no puede ser ejercido en detrimento de la conveniente atención al público.

Ante lo expuesto, queda clara la necesidad de conducir las sociedades al reconocimiento de que la adopción de condiciones y normas que aseguren la gobernabilidad, dentro del régimen democrático, se sobrepone a consideraciones de filigrana, relativas a la preservación de una multiplicidad de propuestas minoritarias, en nombre del pluralismo democrático.

Es necesario conducir las sociedades a reconocer que la adopción de condiciones y normas que aseguren la gobernabilidad, se sobrepone a la preservación de propuestas minoritarias en nombre del pluralismo democrático

Capítulo VII
GOBERNABILIDAD
Y SECTOR PUBLICO
EN TIEMPOS DE GLOBALIZACION

Joan Prats Catalá
Director del Proyecto de Gobernabilidad de Barcelona
de la Universidad ESADE (España)

1. La Gobernabilidad
Inquietud y necesidad fundamental de nuestro tiempo

La gobernabilidad parece estar convirtiéndose en uno de los problemas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre «la gobernabilidad de las democracias» que produjo no poca polémica. La tesis más importante era que en Europa Occidental, en Japón y en Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad se necesitaban cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobierno sino también en la actitud de los ciudadanos. Dicho en lenguaje más actual, para fortalecer la gobernabilidad democrática habría que reinventar no sólo el gobierno sino también la ciudadanía.

Para fortalecer la gobernabilidad democrática habría que reinventar no solo el gobierno sino también la ciudadanía

En 1975 se inició la crisis fiscal de las democracias avanzadas y, con ella, el cuestionamiento del Estado del Bienestar, es decir, del exitoso modelo de gobernabilidad generado tras la Segunda Guerra Mundial. De pronto comenzó a percibirse que el mundo estaba cambiando velozmente, que el crecimiento económico se desaceleraba, que las intervenciones estatales también producían efectos negativos inesperados (los llamados «fallos del estado», tales como empresas públicas patrimonializadas política y sindical mente, burocracias irresponsables y venales, empresarios y sindicatos capturadores de renta al amparo de regulaciones que sólo tomaban los intereses generales como coartada de beneficios particulares), que la competitividad internacional de cada país ya no soportaba nuevos incrementos de las cargas fiscales, exigidos no obstante por la lógica de una sociedad que François de Closets bautizó gráficamente como del «toujours plus!»

La imagen tradicional de una sociedad estructurada en solidaridades horizontales y en desigualdades verticales se encuentra completamente desplazada por la multiplicación de los particularismos. De hecho, ya es ilegible. La exacerbación de lo parti-

La generalización del corporativismo rompe los esquemas y convierte a la sociedad en un laberinto inextricable que abriga y protege las nuevas desigualdades.

cular ha disuelto lo general. La opacidad no permite saber fácilmente quién es quién ni quién posee qué. La generalización del corporativismo rompe los esquemas y convierte a la sociedad en un laberinto inextricable que abriga y protege las nuevas desigualdades.

Todas las democracias avanzadas han respondido a estos nuevos desafíos desarrollando políticas y programas de reforma o modernización del Estado. Con ellas se intenta:

(a) mejorar la accesibilidad, la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública, lo cual incluye tanto reformas dirigidas a mejorar la eficiencia (hacer más con menos), como otras más importantes dirigidas a romper el secretismo, la desigualdad de acceso o la corrupción;

(b) reequilibrar las relaciones entre Estado y Mercado mediante las privatizaciones, las desregulaciones y las nuevas formas de colaboración público-privado, tendientes a garantizar la autonomía ya separar la responsabilidad de los sectores políticos y económico, aunque incentivando la colaboración entre ambos;

(c) mejorar la participación en el sistema político de los distintos grupos sociales, limitando expectativas y facilitando la agregación de intereses; lo que implica un esfuerzo por liberar la participación política rompiendo barreras a la entrada, incentivando la aparición de nuevos actores, especialmente de los exponentes de los llamados «intereses de las próximas generaciones»;

(d) ajustar tanto las estructuras y capacidades estatales como las expectativas sociales a los procesos de integración económica y de globalización, lo que se traduce en una mayor interdependencia de los actores gubernamentales y no gubernamentales, así como en la necesidad de desarrollar nuevas capacidades de gobernabilidad, ajenas a la idea tradicional de un mundo de estados-nación soberanos.

Las democracias avanzadas han respondido a estos nuevos desafíos desarrollando políticas y programas de reforma o modernización del Estado...

Pero el proceso está lleno de contradicciones: la corrupción parece seguir estando fuera de control; las desigualdades, la marginación y la violencia se incrementan, a pesar del crecimiento innegable del gasto público social; los gobiernos suelen carecer de la autoridad y legitimidad necesaria para imponer el sacrificio de los derechos adquiridos cuando ya no tienen ninguna justificación; la globalización está generando más incertidumbres que esperanza en el ciudadano corriente; el triunfo de la economía de mercado no va asociado a un criterio de justicia que ayude al autocontrol de las expectativas individuales y grupales y a la agregación de intereses en conflicto... Nuestras viejas ideas de progreso, justicia e integración social, gesta-

das para dentro de los muros del Estado, ya no se compadecen con un mundo cuya supervivencia depende de la superación de problemas globales tanto o más que nacionales.

«Los últimos cincuenta años han transformado radical y vertiginosamente el mundo y el catálogo de preocupaciones mundiales. Nuestra generación no es, desde luego, la primera que vive en la cúspide de una gran transformación. Pero nunca antes el cambio vino tan rápidamente, en una escala y visibilidad tan global. Un tiempo de cambios donde no se pueden discernir con claridad las pautas del futuro es inevitablemente un tiempo de incertidumbre. Se necesita equilibrio y precaución -y también una visión. Nuestro futuro común dependerá en buena parte del grado en que la gente y los líderes del mundo desarrollen una visión de un mundo mejor y las estrategias, las instituciones y la voluntad para lograrlo», Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales.

*Un tiempo de cambios
donde no se pueden
discernir con claridad
las pautas del futuro es
inevitablemente un
tiempo de incertidumbre*

El mundo iberoamericano también está viviendo sus específicos problemas de gobernabilidad. Los tiempos y los recursos son diferentes, pero los desafíos son similares. España y Portugal iniciaron en los 70 el proceso de superación del autoritarismo político, del corporativismo económico, del uniformismo cultural y de enraizadas desigualdades tanto sociales como territoriales. El horizonte de ambos países era la plena integración en Europa, que se produjo el de enero de 1986. Esta fecha marca el punto de no retorno de la transición democrática y el comienzo de un largo período de apertura, liberalización y racionalización económica, así como de una fuerte expansión de los servicios sociales. No deja de ser paradójico y significativo que España y Portugal estén culminando la construcción de sus Estados del Bienestar en el momento en que los países más avanzados de la OCDE ya han comenzado a cuestionarlo y a reformarlo.

*España y Portugal
están culminando la
construcción de sus Estados
de Bienestar, en el momento
en que los países más
avanzados de la OCDE ya
han comenzado a
reformarlo*

Los problemas de gobernabilidad de los países ibéricos proceden del ritmo vertiginoso que el tren europeo (el eje «B-P») está imprimiendo a los acontecimientos. Apenas sustituido el viejo modelo centralista-autoritario-corporativista de Franco y Salazar por una incipiente gobernabilidad democrática, cuando ya ésta se ve fuertemente sacudida por los desafíos planteados por el Mercado Interior, la Unión Monetaria y la necesidad de contribuir a la construcción de una Europa política, capaz de asumir sus responsabilidades de seguridad y de defensa.

En otras palabras, apenas se han estrenado los países ibéricos en el Estado del Bienestar (y en las solidaridades mecánicas y el hedonismo individualista que le son inherentes) cuando el nuevo contexto europeo e internacional les obliga a la reconsideración del mismo y del modelo de gobernabilidad correspondiente. Parangonando una imagen grata al Presidente Sanguinetti, de una sociedad de seguridades, a veces logradas con fatiga, estamos pasando a una sociedad de oportunidades, reales pero inciertas; el mundo se hace cada vez más un paisaje de personas no fatigadas sino estresadas, nerviosas... Las viejas formas de la solidaridad mecánica y burocrática cada vez valen menos, pero las nuevas necesarias para reducir la tensión y la incertidumbre- no acaban de aparecer, al menos de forma suficientemente experimentada y fiable.

América Latina se halla también en pleno proceso de superación del viejo modelo de desarrollo (vulgarizado como «sustitución de importaciones») y del modelo de gobernabilidad que le correspondió: el populismo, autoritario o democrático, que aunque fue capaz de generar crecimiento (América Latina sigue siendo la región mundial que más ha crecido comparativamente durante el Siglo XX), por su intervención arbitraria en la esfera económica y social, impidió el desarrollo de mercados competitivos y abiertos y fue incapaz de superar las desigualdades ancestrales registradas en la mayoría de países de la Región.

Hoy el gran reto de la gobernabilidad democrática en América Latina consiste en encontrar «los nuevos caminos» que conduzcan a la consolidación de la democracia, a la construcción de mercados competitivos y abiertos y a la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades. El populismo, con su arbitrio y relaciones clientelares, ha dejado tras de sí una debilidad institucional tan grande que el riesgo de anomia y desintegración es real en muchos países. El modelo de gobernabilidad exigido por la nueva frontera del desarrollo no es una mera operación de racionalidad técnica que deje sin alterar los equilibrios tradicionales. Contrariamente, implica un tensionado proceso de aprendizaje de las nuevas reglas del juego y un nuevo equilibrio de poder. Las tensiones resultan, pues, inevitables: su superación no será posible sin un gran desarrollo de las capacidades de gobernar.

«Cuando en el PNUD hablamos de gobernabilidad democrática nos estamos refiriendo fundamentalmente a las capacidades de los gobiernos y demás actores de los países de la región para abordar el reto sistémico de la democracia, el mercado y la equidad. A pesar de los grandes avances realizados, nuestras democracias son todavía jóvenes, carentes de bases institucionales y culturales bien asentadas, prisione-

El modelo de gobernabilidad exigido por la nueva frontera del desarrollo implica un tensionado proceso de aprendizaje de las nuevas reglas del juego y un nuevo equilibrio de poder

ras en parte de las culturas del pasado.

Construir mercados competitivos y abiertos es mucho más que hacer el ajuste, asegurar la disciplina macroeconómica, desregular, privatizar y abrirse a mercados internacionales. Es también avanzar en la construcción de una institucionalidad económica que dé seguridad a las transacciones, incentive el ahorro, la inversión y la iniciativa empresarial, que elimine el riesgo de comportamiento arbitrario por parte de todo agente económico comenzando por el propio Estado. Sin este andamiaje institucional, la inseguridad y los costes de transacción se disparan, y no puede propiamente hablarse de economía de mercado.

El paisaje social latinoamericano es probablemente el aspecto más negativo de la región. Sin un compromiso decidido de todos los actores sociales por superar la pobreza y avanzar en términos de equidad social, no habrá ni consolidación democrática, ni eficiencia económica sostenible, ni credibilidad internacional. Y lo que es peor, tampoco nos creeremos a nosotros mismos. Desde la óptica del desarrollo humano, la dimensión política, la económica y la social resultan inseparables». Fernando Zumbado. Director Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Sin un compromiso decidido de todos los actores sociales por superar la pobreza y avanzar en equidad social, no habrá ni consolidación democrática, ni eficiencia económica sostenible, ni credibilidad internacional

En este contexto no es, pues, de extrañar que la Secretaría Pro Tempore chilena haya propuesto que la próxima Cumbre Iberoamericana a celebrar en noviembre de 1996, verse precisamente sobre la «governabilidad democrática». El fortalecimiento de la misma va a ser el factor decisivo para que América Latina no pierda la oportunidad de participar activamente en la nueva frontera del desarrollo e ir reduciendo la brecha que le separa de las democracias más avanzadas. Así se viene reconociendo también desde otras instancias de gran influencia en la región.

Enrique Iglesias, desde el Banco Interamericano de Desarrollo, ha sido uno de los primeros en insistir en la urgencia de la Reforma del Estado y de la paralela recomposición de la Sociedad Civil. El Banco Mundial, a través de exponentes tan cualificados como Burki y Edwards, y ante el agotamiento del llamado «Consenso Washington», proponen una segunda generación de políticas que tomen como centro la reconstrucción del estado, ya que «un estado fuerte es el prerequisite de una economía robusta»; nada más lógico, pues, que el Informe del Banco para 1997 se haya centrado en este tema. Finalmente, Michel Camdessus, desde el Fondo Monetario Internacional, clama que «la Reforma del Estado es el máximo desafío y lo que hará la diferencia entre el simple crecimiento y el verdadero desarrollo». Este Neo-Consenso Washington (expresión de Camde-

ssus) emergente parece reconocer en la Reforma del Estado Latinoamericano el punto crítico de la Nueva Agenda de Desarrollo. Pero ¿podemos equiparar gobernabilidad y reforma del estado? ¿basta el pensamiento producido en los Organismos multilaterales para marcar los caminos de la región? ¿existe un rol que pueda jugar esa reunión de familia que es la Cumbre Iberoamericana? ¿cómo incentivar la capacidad de los propios pueblos para pensar razonablemente su propio futuro? ¿cuál es la responsabilidad de los líderes y los intelectuales?

2. La Gobernabilidad

Propuesta de un marco conceptual

Es difícil mejorar algo cuando no sabemos con cierta precisión de qué se trata. Probablemente tenía razón Bacon al pensar que la verdad brota más fácilmente del error que de la confusión. Un esfuerzo de clarificación conceptual se hace, pues, imprescindible, aunque el nuestro carece de cualquier pretensión dogmática. Se trata sencillamente de ayudar al lector a guiarse por la pléyade de expresiones que van crecientemente a inundarle: gobernabilidad, gobernación, gobierno, estado, instituciones, organizaciones, «governance», capital social, cultura cívica, políticas públicas, gestión pública y un largo etcétera para cuyo tratamiento nos falta la voluntad y el espacio.

La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades

Comencemos, no obstante. Para nosotros la gobernabilidad es un atributo de las sociedades, no de sus gobiernos. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado. Gobernabilidad no es, pues, estabilidad política, pues ésta puede darse sobre la base de la represión, la censura, el engaño y el bloqueo del progreso. Hay una monarquía aliada de Occidente, que ha proclamado El Corán como Constitución, atribuido al Rey la condición de descendiente directo del Profeta y la autoridad última interpretadora de la Ley. Esta monarquía se asienta sobre una coalición articulada en torno a la distribución de la renta petrolera, en una suerte de autoritarismo populista y teocrático. No sé si puede decirse que es estable políticamente; pero no daría muy alto en un hipotético ranking de gobernabilidad.

La gobernabilidad no depende, pues, sólo de la calidad o capacidad de los gobiernos y los gobernantes. Al ser una cualidad de la sociedad también depende de los valores, las actitudes y modelos mentales prevalentes en la sociedad civil. Consiguientemente un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad será mucho más que un programa

de reforma o modernización del gobierno y afectará al concepto mismo de ciudadanía. Es en este sentido que señalábamos antes que el enfoque de gobernabilidad va más allá de la reinención del gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la sociedad civil.

Una estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad exige el surgimiento de liderazgos políticos, económicos y sociales, capaces de articular una visión, traducible en una agenda o política de Estado, apoyada por una coalición suficientemente amplia, fuerte y duradera como para articular y resolver adecuadamente la suma de tensiones que se producirán al querer enfrentar los retos y oportunidades representados por el nuevo modelo de desarrollo. Éste significa reglas del juego nuevas para lo político, lo económico y lo social, y no se asegura con meros cambios en la «maquinaria» del estado.

Como acostumbra a reiterar Touraine, la superación del populismo implica reajustes profundos en los subsistemas político, económico y social, lo que, lejos de resolverse con meros cambios instrumentales, supone un conflictivo proceso social de aprendizaje y de reequilibrio del poder. El paso al nuevo modelo de desarrollo es, en efecto, difícil: primero, porque ni las metas ni los caminos están suficientemente claros; segundo, porque aunque asumamos que la sociedad en su conjunto ganará, la resistencia de los perdedores ciertos puede superar el apoyo de los ganadores difusos. Difícilmente se puede describir una situación mejor para la práctica de lo que McGregor Burns llamó el liderazgo transformacional.

«La gobernabilidad depende de la forma en que una sociedad determinada -un sistema político específico- logre articular y resolver adecuadamente la suma de tensiones que se producen en su entorno; tanto las que surgen con naturalidad de los intercambios políticos y el ejercicio del gobierno, como aquellas que aparecen, o se agudizan, a partir de los procesos de reforma.

En la medida en que estas últimas sintetizan enfrentamientos substanciales, sólo pueden procesarse adecuadamente si se logra crear una masa crítica de opinión y de voluntad política que afiance las mayorías que puedan obtenerse en el Parlamento. Esto es, en la medida en que se logre expandir el consenso y, especialmente, sostenerlo en el tiempo a través de políticas de Estado. Fortalecer la gobernabilidad implica, pues, la generación de acuerdos y consensos que permitan construir la referida masa crítica. Ello supone, a su vez, la práctica del diálogo en todos los

El enfoque de gobernabilidad va más allá de la reinención del gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la sociedad civil.

Las tensiones que se producen en una sociedad sólo pueden procesarse adecuadamente si se logra crear una masa crítica de opinión y de voluntad política que afiance las mayorías parlamentarias

frentes: entre actores políticos formales, formadores de opinión y medios de comunicación, interlocutores y organizaciones sociales, etc.» (Hugo Fernández Faingold).

Una estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad comenzará, pues, preguntando por los retos y oportunidades de una determinada sociedad. En particular se explorará si la percepción de los mismos por los distintos actores es adecuada y suficientemente compartida. Al operar así se tendrán en cuenta todos los actores relevantes, y no sólo los endógenos: la apreciación o percepción que de los retos y oportunidades, así como de los recursos para enfrentarlos, tengan actores tales como la Unión Europea en relación a los países ibéricos o el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en relación a los países latinoamericanos, no resultan en absoluto irrelevantes para la formulación de una estrategia realista de gobernabilidad.

El segundo elemento a considerar para el fortalecimiento de la gobernabilidad son los recursos con que cuenta una determinada sociedad para hacer frente a sus retos y oportunidades. Los recursos naturales, financieros, de infraestructura y humanos cuentan obviamente. Pero lo específico a efectos de gobernabilidad viene constituido por: (a) el sistema institucional, formal e informal, predominante en el país, y (b) las capacidades de gobierno disponibles. En realidad, la definición de los retos y oportunidades debería resultar del contraste entre el entorno y los recursos naturales, financieros, de infraestructura y humanos. Pero la capacidad para enfrentar positivamente estos retos -es decir, el grado de gobernabilidad- va a depender de los dos recursos específicos de la gobernabilidad: las instituciones existentes y las capacidades de gobierno. La comprensión adecuada de la naturaleza de estos dos recursos y de las exigencias planteadas para su desarrollo y fortalecimiento exigen partir de la distinción, en absoluto obvia, entre instituciones y organizaciones.

3. Gobernabilidad, fortalecimiento institucional y capital social

Toda sociedad se compone de instituciones y de organizaciones. Ambas sirven para ordenar la acción individual y colectiva: son «órdenes», pero de naturaleza diferente. Las instituciones son fundamentales para la vida (la familia, el lenguaje, el mercado, la moneda, la propiedad, la seguridad social, el estado de derecho...), las

instituciones existen pero no son cosas tangibles, son entes abstractos, sistemas de normas o reglas de juego, que pautan las expectativas y los comportamientos de los individuos y las organizaciones. Las instituciones son fundamentales porque establecen el marco de constricciones y de incentivos de la acción individual y organizativa, hacen previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas razonables. Unas instituciones sanas procuran seguridad, facilitan los intercambios económicos, disminuyen los costos de transacción, incentivan la economía productiva y fomentan la participación política y la integración social.

Las instituciones no son sólo las «leyes» formalmente vigentes. Las instituciones son formales e informales. Todas las sociedades registran grados mayores o menores de informalidad, y ésta no tiene siempre connotaciones negativas. Pero muchas sociedades latinoamericanas registran informalidades patológicas, en tanto que expresivas de fenómenos de dualización y de exclusión. En tales casos la reconstitución de la cohesión social pasa por una estrategia de adecuación de la institucionalidad formal y de integración progresiva en la misma de los excluidos. No se puede, pues, conocer la institucionalidad de un país considerando sólo su Derecho formal. Sin levantar el velo de la informalidad, las estrategias de fortalecimiento de la gobernabilidad carecerán de credibilidad.

Llegados a este punto podemos clarificar ya el significado de la palabra norteamericana «governance» y sus relaciones con el concepto de gobernabilidad. «Governance» no significa gobernabilidad sino instituciones de gobierno o de gobernación: se refiere a las normas abstractas o reglas del juego -formal e informal- que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de la acción colectiva. «Governance» equivale a institucionalidad y presenta varias dimensiones: (1) desde una dimensión horizontal puede hablarse de «governance» o institucionalidad política, económica y social y (2) desde una dimensión sectorial puede legítimamente hablarse de «governance» o institucionalidad educativa, sanitaria, medioambiental, etc. Si comprendemos la diferencia entre instituciones y organizaciones, podremos fácilmente evitar el error corriente de traducir «governance» por «gobernabilidad», tal como expresa el, por lo demás, espléndido texto siguiente:

"Governance" significa instituciones de gobierno o de gobernación: se refiere a las normas abstractas o reglas del juego - formal e informal- que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de la acción colectiva

«La gobernabilidad es la suma de las muchas vías por las cuales los individuos y las organizaciones, públicas y privadas, administran sus negocios comunes. Es un proceso continuado a través del cual los intereses opuestos o diversos pueden ser acomodados y se puede adoptar un curso de acción cooperativo. Incluye institu-

ciones formales y regímenes con poder de hacer cumplir las reglas, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado o perciben que les conviene.

A nivel mundial, la gobernabilidad ha sido considerada principalmente como relaciones intergubernamentales pero ahora debe ser vista integrando también a las organizaciones no gubernamentales, los movimientos ciudadanos, las empresas multinacionales y el mercado mundial de capitales. Con ellos interactúan los medios de comunicación globales cuya influencia ha aumentado dramáticamente»

Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales.

Las instituciones no se crean ni se cambian por Decreto, plan o diseño. Podemos influir en su evolución, pero a condición de reconocer su naturaleza de productos del proceso de evolución social y no de ninguna configuración mental previa. Aquí radica una diferencia fundamental entre las instituciones y las organizaciones. Estas últimas son también «órdenes», pero órdenes dirigidos al comportamiento de individuos específicos, creados para la consecución de fines u objetivos específicos, y susceptibles de ser prediseñados y alterados por planificación. Es fácil comprender la distinción existente entre la institución familiar y la organización de cada familia concreta. También es posible comprender la distinción, por ejemplo, entre la institución parlamentaria y la organización parlamentaria:

«El Parlamento como institución es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes (formales e informales) que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general. El Parlamento como institución no equivale al Derecho constitucional, electoral y parlamentario, pues el concepto «institución» desborda lo meramente formal, para abarcar los aspectos «informales» también determinantes de todos los extremos institucionales anteriormente relacionados; aspectos «informales» éstos que no sólo pueden sino que suelen en buena parte hallarse en contradicción con los aspectos formales o legales de la vida parlamentaria. El concepto de «institución» como comprensivo de las regulaciones formales e informales es lo que explica que las instituciones no puedan cambiarse por Decreto (Crozier). En reali-

dad, las instituciones, aunque expresadas parcialmente por la legislación, no son nunca la criatura de ésta. Antes bien, forman parte de la sociedad, son creadas por el propio proceso social, en el cual podemos y debemos influir, pero al que no podemos manejar instrumentalmente como hacemos con las organizaciones (Popper). El «management» o racionalidad instrumental ha sido creado para dirigir o gerenciar «organizaciones», no para manejar los procesos sociales conducentes a la creación y desarrollo de las instituciones. El desarrollo organizativo y el desarrollo institucional van inextricablemente vinculados, pero responden a racionalidades y exigen estrategias diferentes. No comprender, o censurar, estas elementalidades es lo que conduce a la ilusión tecnocrática o «sinóptica» (en expresión de Hayek) que ha alimentado tantas reformas fracasadas.

El Parlamento como organización designa una realidad diferente: es el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, que en un momento dado, se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria. La organización y gestión eficaz y eficiente de estos recursos, capacidades y competencias es un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los Legislativos. Pero resulta radicalmente insuficiente si no se acompaña o se pone al servicio de una estrategia de fortalecimiento institucional. De hecho, un Parlamento institucionalmente débil, sólo consentirá un fortalecimiento organizativo limitado. Invertir gruesas sumas de dinero en la simple mejora instrumental de unos Parlamentos que sigan siendo escasamente representativos (por deficiencias graves del sistema electoral y de partidos políticos), altamente subordinados a un Ejecutivo omnipotente, incapaces de garantizar la seguridad jurídica ni de promover y cobijar los grandes debates nacionales... equivale a llenarse los bolsillos de agua. Las estrategias de desarrollo organizativo, instrumental o gerencial sólo están justificadas por su potencial de acompañar o generar dinámicas de cambio institucional.

Los criterios de evaluación de la debilidad o fortaleza de las instituciones son también diferentes de los de las organizaciones. Las instituciones tienen funciones, pero no tienen fines ni objetivos, a diferencia de las organizaciones. Las funciones del Parlamento institución sólo evolucionan o cambian incrementalmente; y, consideradas a corto y mediano plazo, son permanentes. En cambio, el Parlamento organización debe fijarse una agenda de objetivos a corto y mediano plazo (de producción legislativa, de debates, un plan de comunicación...). Por eso, el Par-

lamiento organización puede y debe ser evaluado en base a la eficacia y eficiencia con que gerencia sus fines y objetivos, mientras que la evaluación del Parlamento institución debe hacerse desde los valores a los que formalmente responde la institución parlamentaria: representación del pluralismo y construcción de consensos; seguridad jurídica; sentido de dirección de la sociedad; eficiencia económica; equidad social; contribución a la cultura política de la transparencia y responsabilidad (E. Ostrom)...»

Joan Prats.

El concepto de «governance» o institucionalidad envuelve otros también muy actuales como los de «cultura cívica» o «capital social». En cierta medida todos ellos tienen el mismo origen: tratan de explicar por qué unas sociedades se desarrollan más que otras y por qué resulta tan complicado trasladar los modelos de acción colectiva de unas sociedades a otras. Durante mucho tiempo tendió a creerse que el desarrollo era el precipitado necesario de la agregación de capital físico, humano, financiero y de tecnología, todo ello debidamente ordenado por la planificación y debidamente gerenciado gracias a la introducción del management tanto en las organizaciones privadas como en el sector público. Diversos economistas modelizaron estas creencias y hasta ganaron premios Nóbel.

Elionor Ostrom recuerda que fue el gran éxito representado por el Plan Marshall en Europa lo que produjo la ilusión de los países «en vías de desarrollo»: había sucedido en Europa y, aplicando el mismo paradigma, también para ellos el superar la brecha del desarrollo sería sólo cuestión de años, en absoluto de generaciones. Sobre estas bases se construyeron las instituciones de cooperación tanto del Este como del Oeste. La gran frustración que acabó resultando llevó a descubrir que las bases institucionales de una sociedad también importaban. Se afinó entonces la distinción entre instituciones formales e informales y se estableció la equivalencia entre estas últimas y el capital social o cultura cívica.

El concepto de capital social ha sido utilizado recientemente por Robert D. Putnam para explicar por qué el Norte y el Sur de Italia, a pesar de poseer la misma institucionalidad formal, han registrado grados de desarrollo tan diferentes. Para Putnam el concepto de capital social se refiere al fondo de confianza, de normas, de redes de cooperación y de mecanismos de sanción, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad ayudando a superar los dilemas de la acción colectiva al facilitar la coordinación de acciones. Para Putnam el capital social es un bien público, producido como subproducto de otras actividades sociales y basado en las redes horizontales de relación so-

cial fundadas en la transitividad de la confianza. Es, además, un bien público especial, en la medida en que no se consume sino que se incrementa con su uso.

No todo tipo de relación o tejido social puede considerarse capital social. Una estructura basada en redes verticales, jerárquicas, incentivadoras del clientelismo o de la sumisión en vez de la cooperación y la colaboración, no fomentará la confianza y conducirá a la producción de un equilibrio subóptimo no cooperativo. Por el contrario, una sociedad con una estructura compleja de relaciones sociales horizontales, diferentes, interrelacionadas, tales como asociaciones vecinales, de comerciantes, de profesionales, sociedades o clubes deportivos, entidades culturales y benéficas, sociedades cooperativas, partidos políticos y sindicatos con militantes y afiliados activos, etc., será una sociedad con un buen nivel de capital social, es decir, de confianza mutua y de compromiso cívico.

Si la «governance» o institucionalidad (que incluyen el capital social y la cultura cívica) son el primer recurso decisivo y específico de la gobernabilidad, las estrategias de fortalecimiento de ésta deberán también interrogarse por el nivel de institucionalidad existente y por la manera en que el mismo está incentivando la participación democrática, la eficiencia económica y la cohesión social. Como inevitablemente se percibirá una considerable debilidad institucional en la mayoría de los países iberoamericanos, será necesario desarrollar estrategias de fortalecimiento institucional, las cuales deberán fundarse en una buena teoría del cambio institucional.

«Las fuentes de donde procede la demanda de cambio institucional son complejas. Básicamente son los cambios en los precios relativos y los cambios en las preferencias. Producido un cambio significativo en alguno de estos factores, los actores sociales que se sienten amenazados tratarán de imponer una lectura de los mismos compatible con el mantenimiento del status quo, dramatizarán los costes y minimizarán los beneficios esperables del cambio institucional en cuestión. La demanda de cambio institucional se articulará si un número suficiente de actores sociales comparten la percepción no sólo de que pueden perder considerables beneficios potenciales, sino sobre todo de que van a ver seriamente deteriorados sus beneficios actuales de permanecer en el status quo. Ello no obstante, el cambio no se producirá cuando los actores perciban la situación como de «equilibrio institucional», es decir, cuando, a la vista de la fuerza de cada actor social relevante y de los arreglos institucionales existentes, acaben

Una sociedad con una estructura compleja de relaciones sociales horizontales, diferentes, interrelacionadas, será una sociedad con un buen nivel de capital social, es decir, de confianza mutua y de compromiso cívico.

concluyendo que nadie va a obtener ventajas claras de la inversión en el cambio institucional.

Por el contrario, el cambio institucional ocurrirá cuando un cambio en los precios relativos o en las ideas conduzca a una o a ambas partes de un intercambio a la percepción de que pueden capturar mayores beneficios cambiando los términos del contrato. Se intentará entonces renegociar el contrato; pero como el contrato está inserto en una jerarquía de reglas, la renegociación no será posible sin renegociar a la vez estas reglas (o violando alguna norma de comportamiento). En tal caso, la parte que espera mejorar su posición de negociación, para conseguido tendrá que invertir recursos en el cambio del marco institucional de sus contratos. En estos casos, el cambio en los precios o en las ideas acabará produciendo la erosión de las reglas o instituciones vigentes y su posterior sustitución por otras.»

Douglas C. North

El fortalecimiento institucional o del capital social de un país no podrá hacerse por cambio planificado ni por Decreto. Lo que ha de cambiar es nada menos que las reglas estructurantes de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y capacidades y los equilibrios de poder. Esto sólo puede resultar del proceso de aprendizaje social y sólo puede darse incrementalmente. Las correlaciones de que depende el cambio institucional son excesivamente complejas como para permitir su planeamiento válido. Es esa complejidad lo que no sólo hace muy difícil la programación temporal de los cambios sino que producirá también casi inevitablemente cambios inintencionados y efectos imprevistos.

Si queremos fortalecer la gobernabilidad democrática deberemos, en primer lugar, crear las condiciones que permitan el cambio incremental permanente

En síntesis, si queremos fortalecer la gobernabilidad democrática deberemos, en primer lugar, crear las condiciones que permitan el cambio incremental permanente. El éxito de las sociedades occidentales avanzadas parece radicar en haber creado un contexto institucional que ha hecho posible nuevos acuerdos y compromisos entre los actores sociales. Las instituciones políticas deben, pues, evolucionar para procurar ese marco facilitador del cambio incremental. Desde una perspectiva de gobernabilidad, consolidar la democracia no equivale, pues, a defender, por ejemplo, el status quo de un mero turno electoral caudillista o partidocrático en el ejercicio de un poder en gran parte arbitrario. Exige promover la evolución o cambio institucional hacia un sistema de representación y participación política que permita el máximo de intercambios entre el máximo de actores. Es por esta vía como la consolidación democrática-

ca se corresponde, además, con la eficiencia económica y la integración social.

«En todos los países existe clientelismo, pero en Colombia está agudizado como resultado del Frente Nacional. Se ha llegado a que la política consista en repartirse las prebendas del poder, los puestos, las licencias, los contratos, las becas. Esta ha degradado la vida política en Colombia. Realmente, no ha habido debate sobre programas e ideas. Esto hace que la relación entre el Gobierno y el Congreso haya estado casi reducida a decidir qué se le da a quién. Y esto condiciona la disciplina partidista. Crea desagrados y resentimientos, pues no todos consideran que reciben lo que les corresponde. Realmente, todos los ministros, los gerentes de institutos descentralizados, tienen que sufrir la tortura permanente de atender demandas de los congresistas sobre puestos y favores. Eso deforma la acción política.

No hay un solo Presidente que no haya hecho el elogio del comportamiento del Congreso. El Presidente Gaviria logró en cuatro meses que se le aprobara todo su paquete legislativo, con excepción de la ley sobre seguridad social, que salió dos años después. Pero pasó la reforma económica, la reforma laboral. Todo salió por aclamación. Hay leyes muy importantes que salen sin mayor discusión. Esto hace, por ejemplo, que no exista fiscalización y control político. Al fin de cuentas, como no hay grupos de oposición, todos están con el gobierno. Eso es lo que yo llamo el partido presidencial

Sabemos que el ejecutivo y legislativo tienen que actuar armónicamente. Esto funciona mejor en el sistema parlamentario. Y sólo lo permite un sólido sistema de partidos políticos. Pero para ello es preciso superar el concepto de la política como un reparto».

Fernando Cepeda

Según la politología dominante, los regímenes políticos pueden ser considerados como marcos institucionales para el intercambio político. La eficiencia de estos marcos institucionales (también llamados a veces mercados políticos) dependerá de la cantidad y calidad de los intercambios que permitan. Avanzar la democracia significa abrir el proceso de adopción de decisiones al máximo posible de individuos y grupos sociales. Cuanto peor distribuido se encuentre el poder de influir en las decisiones políticas, mayores serán las dificultades para percibir ponderadamente los beneficios y costes tanto de los cambios

Una estrategia de fortalecimiento institucional deberá considerar, finalmente, acciones que contribuyan al desarrollo específico del capital social y del compromiso cívico democrático

institucionales pretendidos como del mantenimiento del status quo.

Una estrategia de fortalecimiento institucional deberá considerar, finalmente, acciones que contribuyan al desarrollo específico del capital social y del compromiso cívico democrático. Ya hemos visto la importancia de las preferencias, modelos mentales, ideas e intereses para el cambio institucional. Pero todo esto (la cultura cívica) no debe considerarse como dado o exógeno al proceso de cambio; por el contrario es endógeno y evoluciona con el mismo, por lo que la estrategia de fortalecimiento institucional deberá considerar acciones al respecto. March y Olsen plantean la pertinencia de las siguientes:

(a) la creación y apoyo a los procesos y a las organizaciones cívicas que faciliten la construcción, el mantenimiento y el desarrollo de las identidades democráticas; así como el detectar y actuar contra las instituciones y los procesos que produzcan identidades inequívocamente inconsistentes con la democracia;

(b) el desarrollo de las capacidades requeridas para que los ciudadanos y los grupos se comporten consistentemente con las expectativas derivadas de las reglas del juego democrático y vayan adaptando éstas al aprendizaje de la experiencia. Dichas capacidades no pueden presumirse; no dependen sólo de la voluntad política y del aprendizaje espontáneo; debe organizarse su producción y su distribución entre los actores;

(c) el desarrollo y reelaboración permanente de relatos compartidos que sirvan para interpretar los acontecimientos fundamentales de la propia historia, procuren significado a la misma y delimiten las opciones de futuro. La democracia también requiere de sus mitos políticos y de los procedimientos consensuados para su producción, transmisión, retención y evolución por aprendizaje;

(d) el desarrollo de un sistema político adaptativo capaz de enfrentar entornos y demandas cambiantes, lo que supone organizaciones políticas con mayor capacidad de aprendizaje, de experimentación, de monitoreo de resultados, de evaluación e interpretación de experiencias y de constitución y manejo de las lecciones de la historia.

4. Gobernabilidad y capacidades de gobernación

Si el primer recurso de la gobernabilidad democrática viene representado por el nivel institucional o de capital social, el segundo lo está por las capacidades de gobierno. Como en las sociedades actuales la gobernación es el resultado de un proceso de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales, la capacidad de gobierno deberá postularse de ambos. No hay buena gobernación posible, cualquiera que sea la capacidad de los gobernantes, sin comportamiento responsable por parte de los actores no gubernamentales (medios de comunicación, sindicatos, patronales, administraciones descentralizadas, iglesias, comunidades étnicas, etc.).

No hay buena gobernación posible sin comportamiento responsable por parte de los actores no gubernamentales

El mejoramiento de las capacidades de gobernación desborda así el marco usual de la modernización o reforma del estado, que suele centrarse en la mejora instrumental de las organizaciones gubernamentales, desconsiderando las capacidades de los demás actores operantes en el proceso político democrático. En particular suele obviarse un tema que nos parece clave: el necesario fortalecimiento de los partidos políticos.

«La naturaleza de los partidos con frecuencia incide sobre la capacidad y efectividad del Estado. En Brasil y Ecuador, por ejemplo, la fragmentación e indisciplina de los partidos en el Congreso, les ha incapacitado para proveer el apoyo necesario para iniciativas presidenciales, aún en momentos de crisis. Un ejemplo de indisciplina es la deserción partidista. En ambos países, durante los años 80 y comienzos de los 90, la tercera parte de los miembros del Congreso cambió su afiliación partidista en el intervalo entre dos elecciones. En vez de la disciplina partidista y el compromiso con un Programa de gobierno, los partidos son combinaciones de clientelas en busca de puestos, prebendas, y contratos. Aunque con dimensiones menos dramáticas, se observan tendencias similares en los partidos políticos en Colombia, Honduras, República Dominicana, Guatemala y Perú.

Estas características del sistema de partidos socavan las medidas de estabilización económica y dificultan las reformas políticas, desembocando en dos tipos de situaciones contrarias a todo concepto de buen gobierno: la parálisis gubernamental o la excesiva concentración del poder en manos de un presidente que gobierna por Decreto»

Jorge Domínguez

Si los partidos políticos no tienen la capacidad para canalizar y cohesionar las demandas parciales en un proyecto global, pueden generar un tipo de práctica política excluyente y fragmentada que podría llegar a poner en crisis a la democracia y al mismo Estado

En última instancia la creación de un marco incentivador de la convivencia democrática está menos marcada por la existencia de unas vías jurídicas que amplíen las relaciones entre los Legislativos y la sociedad en general que por la configuración concreta de los sujetos fundamentales de esta relación: los partidos políticos. Sus proyectos de remodelación social, de agregación y jerarquización de intereses y valores, sus propuestas para resolver o avivar los conflictos y tensiones o los consensos, les convierten en la piedra angular de la mediación política. Si no tienen la capacidad para canalizar y cohesionar las demandas parciales en un proyecto global, pueden generar un tipo de práctica política excluyente y fragmentada que lejos de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, podría llegar a poner en crisis a la democracia y al mismo Estado. Los partidos políticos deben irse configurando, no como maquinarias cerradas sino como organizaciones que expresan y orientan conjuntamente a amplios sectores sociales para realizar un programa posible, es decir, como organizaciones que expresan una sociedad viva, plural y conflictiva.

De lo que se trata es de combatir el Estado de partidos o partitocracia para defender la Democracia necesariamente de partidos. Para ello es fundamental el desarrollo de un verdadero Derecho de partidos, que se apoye en y oriente el cambio de la cultura política. Si queremos conjurar el riesgo de la partitocracia no tenemos que condenar sino presionar por la reforma de los Partidos. Éstos, como señala González Encinar, aunque nacen de la sociedad tienen como objetivo el Estado y son demasiado importantes para dejarlos al albur de sus directorios: hacen la Constitución, aprueban las Leyes, monopolizan de hecho las elecciones, son el Parlamento, forman los Gobiernos, controlan las Administraciones, dirigen empresas y organismos públicos, y deciden libremente cómo y cuánto tenemos que financiarlos.

Los Partidos no son Estado, pero sí son claramente asociaciones de interés público general, con importantes funciones constitucionales a su cargo (de socialización política, de representación y agregación de intereses, de movilización de la opinión, de selección de élites políticas...). No pueden considerarse, pues, ni patrimonio ni interés exclusivo de sus directorios, cuadros, afiliados o electores. Consiguiente mente su creación y disolución, su objeto, su régimen de financiamiento, su sistema de afiliación, o su organización y funcionamiento interno, no son una mera cuestión privada, sin relieve alguno para el interés público. y es este innegable interés público, reflejo de las funciones constitucionales que cumplen, lo que exige el embridamiento legal de los Partidos mediante un sistema de frenos y contrapesos que ayude a resolver en este tipo de organizaciones los

problemas del comportamiento oportunista, las asimetrías informativas, la captura de rentas, el azar moral... y otros, que están en la base de la degradación hacia la partitocracia, la corrupción y la ineficiencia.

Es este innegable interés público lo que exige el embridamiento legal de los Partidos

Todo lo anterior no es óbice al reconocimiento obligado de que la reforma del Poder Ejecutivo sigue siendo el corazón de la reforma del Estado y la prioridad de cualquier estrategia de fortalecimiento de las capacidades de gobierno. El planteamiento de dicha reforma parece que ya ha superado la lógica instrumental y tecnocrática de la vieja reforma y la nueva modernización administrativa. La reforma del Poder Ejecutivo se plantea hoy en clave de gobernabilidad, es decir, como un componente más de la adaptación necesaria al nuevo modelo de desarrollo. Esta circunstancia atribuye una importancia crítica a la calidad del liderazgo presidencial. En tal sentido, lo primero es fortalecer la capacidad de manejo de los conflictos político-sociales, ya sea para su resolución, ya para manejarlas en forma tal que no quiebren la institucionalidad o la estabilidad del régimen. Lo segundo es garantizar la coherencia de la acción del Gobierno entre sus distintos componentes y con los actores relevantes de la sociedad civil. Ello presupone la capacidad de producción y de comunicación de una visión o agenda presidencial creíble, soportada en la coherencia del comportamiento y en el debido manejo de la imagen, capaz de movilizar una coalición suficiente de intereses y de opinión.

Tal como ha insistido Yehezkel Dror, es necesario establecer una distinción esencial entre las funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos y sus funciones de orden superior. Las primeras son cuantitativamente más numerosas y constituyen el objeto de las políticas de modernización administrativa o de la gestión pública; pero las segundas son las más importantes, pues a ellas pertenecen todas las relacionadas con la modificación de las trayectorias colectivas mediante decisiones que, en esencia, constituyen intervenciones en el proceso histórico. Todas las políticas conducentes al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática encajan en este marco, pues se orientan a participar activamente en la nueva frontera o modelo de desarrollo.

Para lograr este objetivo será necesario trascender las nociones convencionales de «eficiencia» y de «eficacia» y concentrarse en lo que podría llamarse la capacidad de influir para que el futuro vaya en la dirección deseada. Este debería ser el principal objetivo de las políticas públicas. Esta es también la justificación del movimiento internacional observable por lograr un gobierno más compacto, que concentre sus esfuerzos en las funciones básicas de orden superior y

traslade a otras estructuras (agencias independientes, sector privado, administraciones descentralizadas) las tareas de servicio, de ejecución y de gestión.

«Para mejorar drásticamente la capacidad de toma de decisiones críticas en materia de desarrollo podemos partir de un modelo conforme al cual la formulación de políticas debería:

(a) enmarcarse en una estrategia nacional de superación de la «brecha» de desarrollo, aunque conforme a una visión realista; el objetivo es vincular mejor las políticas a largo plazo y las decisiones inmediatas con la finalidad de suscitar credibilidad y movilización de apoyo; esto exige la difícil combinación de un conocimiento muy preciso de la realidad sobre la que se opera y a la vez de los procesos históricos profundos que han producido el auge y decadencia de las naciones;

(b) responder a una priorización de las cuestiones críticas, salvando el riesgo de desviación a lo urgente; a su vez, es necesario introducir creatividad en el planteamiento de las opciones políticas, habida cuenta de que las exigencias del presente y del futuro se alejan cada vez más de las pautas y opciones exitosas en el pasado;

(c) la formulación de políticas desde una visión de largo plazo ha de incorporar el dato ineludible de la incertidumbre; ésta hace que todas las decisiones no dejen de ser sino apuestas imprecisas con la historia, por lo que la formulación requiere de gran sutileza con la finalidad de obtener ventajas y de disminuir los riesgos ante los comportamientos inesperados;

(d) debe responder a un enfoque de sistemas, a una visión integrada que atienda a la interacción entre las distintas decisiones sectoriales; la cohesión se intenta con equipos de personal con cometido de integración, tales como las oficinas presupuestarias y diversos mecanismos de coordinación; la experiencia demuestra, sin embargo, que la visión integral resulta muy difícil, lo que abunda en la necesidad de adoptar un enfoque amplio de sistemas, a fin de que las decisiones pueden tener en cuenta las interacciones y las repercusiones amplias y de que se puedan agrupar varias decisiones con el propósito de conseguir efectos sinérgicos;

(e) responder a un razonamiento moral y a la afirmación de valores, con la finalidad de incrementar el nivel de compromiso y de cultura cívica;

(f) tomar cabalmente en cuenta los recursos en sentido amplio, comprensivos tanto de los económicos como de los políticos, morales

y cívicos, actuales y potenciales, lo que implica mejorar la capacidad para efectuar análisis y cálculos de costos de las políticas y de establecer presupuestos al respecto;

(g) contar con la participación intelectual de toda la sociedad sobre una base pluralista, lo que responde no sólo a una exigencia moral, sino también a que la creatividad es un proceso difuso al que la exclusiva atmósfera gubernamental no le resulta propicia;

(h) atender a la gestión de las crisis, pues éstas abren la oportunidad de poner en práctica lo que en circunstancias normales resultaría imposible; aunque debe contarse siempre con la inevitable improvisación, se intentará detectar las esferas más propensas a la crisis y se mejorará la capacidad de las organizaciones y personal encargados de su gestión;

(i) reconocer la necesidad de organizar un aprendizaje constante, lo que obliga a evaluar sistemáticamente los resultados de las grandes políticas; a estos efectos no siempre valen los indicadores de resultados; cuando se evalúan políticas complejas y de amplio alcance los resultados pueden no ser indicadores fiables de la calidad de las políticas; la evaluación puede avanzar entonces mediante un examen crítico de las hipótesis y los procesos que dieron lugar a las políticas»

Del modelo que acaba de evocarse se desprenden una serie de recomendaciones: (1) la primera y más importante es la necesidad de avanzar en la profesionalización de la formulación de políticas; las capacidades requeridas para formular políticas de calidad requieren una formación específica en análisis de políticas públicas; será, pues, necesario fortalecer y extender los centros de investigación y formación en esta materia, los cuales, desde su independencia, deberían cumplir la doble misión de producir conocimiento válido para la acción de gobierno y de alimentar el debate, aprendizaje y participación social; (2) la segunda se refiere a la necesidad de construir en las Presidencias y en algunos Ministerios unidades de análisis de políticas, a cargo de profesionales que merezcan la confianza de los políticos y conozcan las realidades de la política, pero que actúen desde su responsabilidad exclusivamente técnica; dichos centros y unidades podrían constituirse en redes que colaboren y compitan a la vez.

Es preciso avanzar en la profesionalización de la formulación de políticas

El fortalecimiento de la capacidad de implementar políticas públicas plantea el reto de la reforma o modernización administrativa o de la gestión pública. Pero los países latinoamericanos se encuentran en una posición paradójica ante la modernización administrativa: por un lado, tienen que construir un verdadero servicio civil de base meri-

Los países latinoamericanos tienen que construir un verdadero servicio civil de base meritocrática

toocrática y conjurar el riesgo arbitrario de los poderes públicos mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho; por otro, deben tomar en cuenta la experiencia de los países más desarrollados y no incurrir en sus excesos burocráticos.

América Latina también debe involucrarse en el movimiento internacional de transformación de la gestión pública burocrática en una gestión pública gerencial!. Dicho movimiento debe orientarse no sólo por los valores gerencia listas de la eficacia y la eficiencia sino también por otros más sólidos como los de transparencia, accesibilidad y responsabilidad. El movimiento ha producido una oleada de programas de reforma acompañados de una abrumadora literatura, mayoritariamente apologética y de mercadeo. Las propuestas más positivas del movimiento consisten en: podar el Estado mediante privatizaciones o, al menos, la «corporatización» del sector público empresarial; mejoramiento de los sistemas de presupuestación, de contabilidad y de información en general, en tanto que soportes indispensables de las políticas de eficiencia; determinación de objetivos y medición de resultados como soportes de políticas de eficacia; reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los administradores y transición desde un sistema de responsabilidad normativa a un sistema de responsabilidad por resultados; concentración de los Ministros en las funciones estratégicas y transferencia de las funciones de provisión de bienes y de servicios a «agencias» sujetas a contratos de gestión con los respectivos Ministerios; orientación al cliente y uso intensivo de las técnicas de mercadeo público; subcontratación y establecimiento de mercados internos o de cuasimercados siempre que resulte posible; establecimiento de técnicas de retribución por desempeño...

Una gestión pública gerencial debe orientarse no sólo por los valores de la eficacia y la eficiencia sino también por los de transparencia, accesibilidad y responsabilidad

El paso de una administración burocrática a una administración gerencial plantea desafíos inmensos. La clave de dicha transformación estriba en la «responsabilización» no sólo por el cumplimiento de las reglas sino por la obtención de resultados. Pero los sistemas y las técnicas de medición de resultados plantean exigencias que no son fáciles de colmar.

En Estados Unidos la Ley que implantó en 1993 un vigoroso programa de medición de resultados en todas las Agencias del Gobierno Federal, está produciendo importantes beneficios, aunque también levantando nuevos e imprevistos problemas. Entre ellos, los procedentes de públicos con perspectivas diferentes, de la falta de claridad en la definición de las misiones y los objetivos, de la formulación de metas múltiples y contradictorias, de la diferen-

te información requerida para la evaluación y para el monitoreo, de la falta de consideración de todos los resultados e impactos realmente producidos, de la dificultad de medir la satisfacción de los clientes en mercados regulados... Se llega incluso a la conclusión paradójica de que los sistemas de medición de resultados pueden desinformar tanto o más que informar cuando los usuarios de tales sistemas no son conscientes de sus sutiles limitaciones.

Las mediciones no pueden utilizarse nunca como substitutos ni del conocimiento experto ni del precedente de la gestión directa de los programas. El proceso de aprendizaje organizacional no puede depender exclusivamente de «indicadores». Todos los usuarios deberían reconocer el potencial y los límites de estos sistemas y desarrollar fuentes adicionales de información sobre el desempeño. Especialmente, en programas amplios, complejos y diversos, los sistemas de medición del desempeño pueden actuar, a lo más, como complementos del juicio experto procedente de la experiencia directa. No debe olvidarse que es en esta expertise y en el compromiso ético con los intereses generales donde reside la clave del aprendizaje, la adaptación y la mejora permanente de los programas y servicios públicos».

América Latina tendrá que incluir las políticas de modernización administrativa entre la nueva generación de políticas de desarrollo. Al hacerlo va a enfrentar un dilema: las exigencias de una administración gerencial van a empujar hacia la introducción de rendición de cuentas por resultados; pero la dificultad y el coste de construcción de estos sistemas va a hacer que en muchos casos la organización administrativa razonable se base principalmente en sistemas de conformidad con las normas y con una deontología profesional exigente, es decir, en una burocracia reinventada. Al fin y al cabo, éste es el sistema prevalente para la organización del servicio civil afectado a las funciones superiores del Estado en países como Japón, Alemania, Israel o Singapur, que han escapado de la presión ideológica angloamericana y parece que no mal del todo. Vamos sin duda a vivir una paradoja: la marcha hacia la administración gerencial es ineludible; la reinención de la burocracia también.

5. La gobernabilidad ante los retos de la globalización

Globalización es una expresión poco precisa, aunque significativa. Describe la serie de fuerzas y tendencias que están cambiando nuestro mundo y su orden. La revolución iniciada en las comunicaciones y los transportes es su causa fundamental. Sus consecuencias más importantes son: la mundialización de los mercados financieros y de la información y, en menor medida, de los de mercancías y servicios; la producción de fuertes dislocaciones en los mercados de trabajo tradicionales y, en general, el debilitamiento del trabajo y de sus organizaciones frente al capital y las suyas; la mundialización de la criminalidad y de los riesgos medioambientales, de la salud y de la seguridad; la drástica reducción de los derechos de soberanía de los Estados; la ruptura de la distinción tradicional entre políticas internas y política internacional; la emergencia de otros actores de la gobernación global, tales como los medios de comunicación global, las grandes corporaciones transnacionales, algunos poderes descentralizados y algunas comunidades y grupos de interés del tipo más diverso.

La globalización denota una mutación histórica sin precedentes:

Las sociedades de la era global se han hecho más dinámicas, más complejas y más independientes

(1) las sociedades de la era global se han hecho más dinámicas: la tasa de cambio histórico se ha acelerado vertiginosamente; entre el mundo de nuestros padres y el de los romanos habrá probablemente menores diferencias que entre el de nuestros padres y nuestros hijos; en estas condiciones el futuro es cada vez menos previsible desde el pasado y, sin embargo, a pesar de su incertidumbre, cada vez pesa más en los planteamientos del presente;

(2) las sociedades se han hecho más complejas: el uniformismo político, religioso, cultural o lingüístico quiebra ante la reivindicación imparable de identidades plurales de todo tipo -políticas, de interés económico, étnicas, de sexo, profesionales, religiosas, locales, etc.- que se resisten a ser ahogadas en un molde institucional uniformista y pugnan por modelos de gobernabilidad integradores de la diversidad; todo lo cual genera inevitables tensiones y riesgos de fraccionamiento, habida cuenta de la dificultad del aprendizaje social de vivir la diversidad;

(3) las sociedades se hacen también más interdependientes: la apertura de mercados impulsa la división internacional del trabajo; la revolución de los transportes y las comunicaciones incrementa el flujo de mensajes, conocimientos y personas; la movilidad se acentúa y la diversidad aumenta; «el otro» es cada vez menos extraño; los bienes

públicos o intereses generales desbordan las fronteras: la defensa y la seguridad, la protección de la salud y el medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico, contra el terrorismo, contra el tráfico ilícito de armas o contra la delincuencia económica y la corrupción, ya no pueden darse sobre bases meramente nacionales; la distinción entre políticas nacionales y política internacional se está difuminando.

Todos estos alteran los supuestos en que se habían basado los modelos de gobernabilidad democrática elaborados trabajosamente a lo largo del siglo XX. Ellos explican por qué la gobernabilidad se ha convertido en un tema universal, cuyos retos han sido plenamente reconocidos en los planteamientos de la Cumbre Iberoamericana de noviembre de 1996, celebrada bajo el lema «Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y Participativa»

«Nuestros gobiernos han impulsado diferentes acuerdos de liberalización de intercambios a nivel regional y subregional. Ellos preparan a nuestros países para integrarse a un sistema económico interdependiente y crecientemente globalizado. Simultáneamente han estimulado los esfuerzos binacionales y subregionales para desarrollar conjuntamente las infraestructuras de transporte y comunicaciones, que abren nuevas puertas a más intercambios económicos, sociales y culturales. De este modo se está construyendo una red de relaciones cada vez más densa y multifacética, que aproxima el anhelo de integración de nuestros pueblos a un horizonte de realización más cercano.

Ciertamente la globalización económica, política, cultural y tecnológica se torna un elemento característico de la vida contemporánea. Esta amplía el horizonte de las nuevas generaciones, fomenta el entendimiento entre los pueblos y abre posibilidades de mayor bienestar. Al mismo tiempo, transmite y amplifica perturbaciones y crisis que antes tenían un carácter local o regional. Como gobernantes debemos tener claridad acerca de la naturaleza y alcance de estos procesos, de manera de asumir con fuerza sus oportunidades y al mismo tiempo prevenir y controlar sus expresiones más negativas. Este es un tema que nuestra agenda de cooperación política para la gobernabilidad iberoamericana debe incorporar.

Nuestro modo particular de inserción en un mundo globalizado no se realiza desde el vacío. Los pueblos de América y de la Penín-

Iberoamérica tiene una voz propia en la escena contemporánea y es nuestra responsabilidad política encontrar las modalidades y expresiones para que ella sea apreciada

sula Ibérica tenemos una matriz cultural e histórica que constituye una gran fortaleza. Nuestros lenguajes, el castellano y el portugués, expresan la múltiple y vasta riqueza de un conjunto plural de culturas que, sin embargo, son capaces de reconocerse y de proyectarse en sus poderosos rasgos comunes. Más allá de idealizaciones románticas o de prejuicios sostenidos, creemos que Iberoamérica tiene una voz propia en la escena contemporánea y es nuestra responsabilidad política encontrar las modalidades y expresiones más acertadas para que ella sea apreciada».

Para España y Portugal la globalización se expresa en el reto de la Unión Monetaria Europea. Este reto procede no sólo del esfuerzo de rigor macroeconómico previo a la entrada, sino de las constricciones impuestas después para el manejo de la política económica. En efecto, una vez dentro de la Unión Monetaria se perderá el manejo de la política monetaria y del tipo de cambio como instrumentos de ajuste y de estabilización a corto plazo, ya que ambos instrumentos pasarán al Banco Central Europeo. A partir de entonces, la política fiscal y las políticas de oferta se convertirán en los dos instrumentos fundamentales que le quedarán a las autoridades españolas.

A partir de 1999 ya no se podrá devaluar ni hacer una política monetaria restrictiva para ajustar una situación de pérdida de competitividad o precios relativos adversos. El ajuste tendrá que ser real en lugar de monetario, es decir, se tendrá que acudir a una deflación en lugar de una devaluación, o, lo que es lo mismo, se tendrá que admitir una reducción negociada o voluntaria de los salarios reales de los trabajadores y de los beneficios empresariales. Si dicho ajuste no se produce, el resultado será más paro, menos demanda y menos producción, es decir, una recesión. En estas circunstancias, los países como España, con mercados laborales rígidos, con poca flexibilidad salarial y con mercados de bienes y, sobre todo, servicios con escaso nivel de competencia, no podrían ajustarse con facilidad y lo pagarían con recesión, desempleo y emigración.

Si a pesar de todo esto la gran mayoría de los españoles está a favor de la entrada en la Unión Monetaria es porque:

(1) el futuro fuera de ella sería aún mucho más difícil que dentro; dado su carácter insoslayable hay que elegir entre quedarse fuera y pasado mal (ya que habrá que seguir convergiendo y la utilización del tipo de cambio quedará cada vez más limitada y será menos efectiva) o estar dentro y pasado menos mal, incluso bien, dependiendo de la política de reformas estructurales que se haga en éste y en los próximos años para aumentar la flexibilidad de los mercados y aumen-

tar la flexibilidad de los mercados y aumentar la productividad;

(2) la Unión Monetaria brinda la oportunidad única de autoimponerse un cambio radical en la cultura y el comportamiento, rígidos e intervencionistas, heredados del pasado, que no se han podido o sabido terminar de cambiar en profundidad y que son incompatibles con el mundo cada vez más competitivo y globalizado que nos ha tocado vivir; la gran tarea inmediata es, pues, la de intentar hacer un cambio en profundidad de nuestro entorno económico e institucional, terminando de reformar y liberalizar el funcionamiento de los mercados, del aparato productivo, de la cultura empresarial y sindical y del sector público.

Carreteras cortadas por avellaneros

Las movilizaciones de los avellaneros catalanes derivaron nuevamente en cortes de tráfico en aproximadamente cuarenta puntos de las carreteras tarraconenses. Si nos atenemos a las cifras facilitadas por el conseller Marimon, la avellana es el producto más subvencionado de la agricultura catalana. Este año las ayudas que recibirá el sector serán superiores al valor de la producción. El dirigente del sindicato campesino acusó a la administración de proporcionar unos datos que dice no son exactos. Se pueden comprender y compartir las quejas de los avellaneros. Pero hay que ser realistas. Las subvenciones a la agricultura catalana, así como española, francesa o italiana son las más desproporcionadas de los presupuestos de la Unión Europea. El problema de fondo no se resolverá con subvenciones sino con competitividad y mientras las avellanas turcas -no tanto por el trato preferencial que reciben de la Unión Europea como por la mejor relación entre calidad y precio- compitan en el mercado no habrá subvención que valga. Es legítimo que los sindicatos de agricultores defiendan los intereses de los avellaneros. Pero cruzar la frontera hacia la violencia cortando carreteras y perturbando el derecho de muchos ciudadanos a circular libremente es entrar en un terreno peligroso.

Lluís Foix, Director Adjunto. La Vanguardia. Barcelona, 5 agosto 1996

La globalización está cambiando el contexto en que operan los Estados. Está presionando sobre las viejas estructuras de los Estados nacionales y sobre sus formas de hacer e implementar políticas. La globalización hace, en primer lugar, que todas las políticas internas sean o estén teñidas de internacionalidad. Las Cancillerías pierden su monopolio tradicional sobre la acción exterior del Estado, los Presi-

La globalización hace que todas las políticas internas sean o estén teñidas de internacionalidad

dentos se involucran crecientemente en política exterior, los Ministros de línea desarrollan sus propias redes internacionales, numerosos agentes descentralizados o no gubernamentales hacen lo propio.

En este contexto, se hace necesario crear o fortalecer la capacidad central necesaria para gestionar las interconexiones políticas que resultan de la globalización. Se ha de poder proveer a los responsables de las distintas políticas sectoriales de una percepción fundada de las ramificaciones internas e internacionales de sus decisiones sectoriales. Para ello deberá adoptarse una visión estratégica y a largo plazo de los intereses y prioridades exteriores, centrándose sólo en el seguimiento y apoyo de las políticas directamente referidas a los mismos. El que este rol de coordinación sea desempeñado por unas Cancillerías renovadas o que, distintamente, sea asumido por una unidad situada en la Presidencia, resulta ya cuestión debatible.

La globalización mejora también las oportunidades de compartir con los colegas de otros países que están viviendo los mismos problemas. La emergencia progresiva de redes y de organizaciones facilitadoras de las mismas permite multiplicar los contactos, compartir experiencias y fortalecer el proceso de aprendizaje. La globalización significa también que los Gobiernos podrán apoyarse en la experiencia de otros países para formular e implementar sus propias políticas. Esto no tiene nada que ver con copiar o importar. Exige el desarrollo de una capacidad ajena a los servicios civiles tradicionales, la cual, ajuicio de algunos autores, constituye un rasgo destacado de la competitividad nacional.

Ello nos lleva a otra obvia exigencia de la globalización: la redefinición de los conocimientos, actitudes y habilidades requeridos de los líderes políticos y del servicio civil. Las habilidades lingüísticas, la sensibilidad multicultural, la capacidad de construcción y manejo de redes; la visión y gestión estratégica; la capacidad de negociar, de construir equipos, de gerenciar la tensión y el conflicto, y, quizás sobre todo, de mantener la credibilidad necesaria para dirigir procesos de experimentación y aprendizaje, resultan aspectos críticos de la reinención del liderazgo y de la burocracia que requieren nuestro tiempo.

Superar el déficit democrático es un de los mayores retos de la gobernabilidad actual

La globalización está también produciendo un fuerte impacto en las instituciones y el proceso democrático de todos los Estados. Piénsese, en primer lugar, en los procesos de integración económica y de liberalización comercial. La negociación de los correspondientes acuerdos internacionales o la posterior gestión de las organizaciones de integración exigen no sólo nuevas capacidades en los Estados, tam-

bién alteran el equilibrio democrático mediante un desplazamiento del Poder Legislativo en favor del Ejecutivo y de éste hacia las instituciones de integración, cuyo conocimiento, transparencia, accesibilidad y responsabilidad resulta actualmente menor para la gran mayoría de los ciudadanos. Surge así el problema del déficit democrático, el cual produce inevitablemente una pérdida de eficacia de la integración, ya que hará más difícil la aceptación de los compromisos y decisiones internacionales por parte de los sectores amenazados y perdedores. Superar tal déficit democrático es uno de los mayores retos de la gobernabilidad actual.

La globalización plantea oportunidades y riesgos muy serios para el proceso democrático interno. El número de actores políticos se multiplica; pero los distintos sectores políticos siguen desigualmente representados. La globalización podría acentuar la desigualdad de la representación: aquellos actores mejor insertados en las redes internacionales y con mayor acceso y capacidad de manejo de la información van a ver fortalecida su representación en todos los niveles de decisión política. Sin una acción compensatoria básica del Estado muchos ciudadanos pueden quedar excluidos, por ejemplo, del acceso a las autopistas de la información y a las potencialidades que representan para el fortalecimiento de la participación democrática. En la a veces llamada república o democracia electrónica (en la que el avance tecnológico permite la constitución de grupos de interés, foros deliberativos y procesos de decisión virtuales) la igualdad de derechos políticos de los ciudadanos exige configurar el acceso a las grandes redes electrónicas como un servicio esencial más del que nadie puede quedar privado. Sólo a través de una inevitable acción afirmativa, claramente conectada al replanteamiento de la educación básica, podrá evitarse un nuevo impulso de la desigualdad en los próximos años.

La globalización plantea oportunidades y riesgos muy serios para el proceso democrático interno

En conclusión, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de los países iberoamericanos ha de plantearse tomando en cuenta los retos planteados por la globalización y la revolución tecnológica que la sustenta. Esto implica un gran esfuerzo de incorporación tecnológica. Sin él los países latinoamericanos no podrán acceder al nivel alcanzado por los países desarrollados antes de la aparición de las nuevas tecnologías. El manejo de la globalización ha pasado a ser parte inevitable de la alfabetización actual.

El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática implica un gran esfuerzo de incorporación tecnológica

La globalización, finalmente, exige que los Estados iberoamericanos inviertan más en gobernabilidad global. No hacerlo es provincializarse. La gobernabilidad global está exigiendo un replanteamiento de la institucionalidad internacional nacida de la Se-

*Hay que reexaminar
las burocracias
internacionales
existentes*

gunda Guerra Mundial. Los Estados iberoamericanos tendrán no sólo que defender sus intereses en los foros internacionales. La superación de sus déficits de desarrollo pasa también por la capacidad para influir en la elaboración de la nueva institucionalidad internacional: hay que reexaminar las burocracias internacionales existentes para reconvertirlas o sustituirlas por otras. Dejar estos procesos al liderazgo casi exclusivo de los países más desarrollados no parece lo más razonable si se quiere superar la brecha del desarrollo

«En el decenio de 1960, los países del tercer mundo propugnaron un nuevo orden económico internacional a fin de corregir las bases de la injusticia internacional, pero tuvieron un éxito limitado. Actualmente, las negociaciones mundiales Norte-Sur han perdido fuerza exactamente en momentos en que la economía está experimentando un proceso de globalización y en que está surgiendo una superestructura homogeneizante, más preocupada por la circulación expedita de diversas corrientes que por la reducción de las desigualdades. En el plano internacional ¿debemos aceptar que la realidad económica predetermine el sistema de valores? La globalización es un hecho económico inamovible, pero es imprescindible asegurar que tenga una dimensión humana y responda a la demanda de equidad.

Obviamente, no podemos regresar a las ideas del decenio de 1960. El mundo ha cambiado. Las posibilidades de movilización son diferentes, en particular porque se ha debilitado la capacidad misma de acción del tercer mundo. Pero no se han reducido las desigualdades.

La función de los Estados en la comunidad internacional y la forma en que administran las instituciones multilaterales siguen teniendo una importancia fundamental. Las conferencias mundiales de las Naciones Unidas han ofrecido, hasta cierto punto, algunas esperanzas a los países más pobres. Sus ideales casi siempre son impecables; su gran reto consiste en aplicarlos para transformar la realidad, mediante la reducción de las desigualdades en un mundo en que se ejercen opciones por medio de innumerables decisiones fragmentarias, propuestas por numerosos protagonistas, públicos y privados, nacionales e internacionales.

El mayor reto para las organizaciones multilaterales consiste en reinventar el sentido de comunidad y en propiciar la solidaridad internacional. Necesitamos una auténtica democratización de las relaciones internacionales. No será fácil, dado el individualismo de nuestro tiempo, pero es la única forma de asegurar la dimensión ética de las grandes transformaciones históricas. Es la única forma de lograr que el desarrollo tenga nuevamente una dimensión humana».

Fernando Henrique Cardoso

6. Blues Europeos: entre la crisis del consenso socialdemócrata y la hegemonía problemática de la Agenda Neo-liberal

6.1 Algunos dilemas y paradojas de los estados actuales

El estado actual, tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo, procede de las realidades y las ideas prevalecientes tras la Segunda Guerra Mundial, consolidadas a lo largo de la «Guerra Fría» y sólo puestas en jaque tras la crisis económica de los años 70 y la autodestrucción del sistema comunista a lo largo de los 80.

Simplificando mucho, **de acuerdo con las ideas del llamado «consenso socialdemócrata», el «Estado» era el bueno de la película**, el gran agente de las transformaciones económicas y sociales, el compensador de los inevitables fallos del mercado, el garante de la cohesión y la equidad social a través de la expansión incesante de las intervenciones económicas y del gasto público. El Estado tenía el monopolio de los intereses generales. **La empresa era considerada como el agente de meros intereses egoístas; el mercado como una fuente de riqueza, pero también de desigualdad y de desorden.**

Eran tiempos en que los males individuales y sociales se interpretaban principalmente en términos de condiciones ambientales adversas, que el Estado (mucho más que los individuos y los grupos sociales) tenía la responsabilidad de superar. En este contexto, políticos y funcionarios eran los héroes; el empresariado era visualizado como el villano de la historia, como el «extorsionador de plusvalía», como un mal necesario a soportar en tanto que creador, injusto, pero creador, al cabo, de riqueza.

¿Qué ha pasado para que las percepciones socialmente dominantes hayan cambiado tanto? ¿Por qué hoy los funcionarios están desmoralizados y los políticos desprestigiados? ¿Por qué se ha producido una revalorización tan grande de las empresas, los emprendedores y el management? ¿Por qué el estado es visualizado como un productor de

«males» tanto o más que de «bienes» públicos? La respuesta se encuentra probablemente en la serie de dilemas actuales que el estado construido tras la Segunda Mundial, resulta incapaz de resolver. Estos dilemas podrían envolverse en la expresión **«fallos del estado»**, que, conjuntamente considerados con los más clásicos «fallos del mercado»

Hay una serie de dilemas actuales que el estado construido tras la Segunda Mundial, resulta incapaz de resolver

constituyen la base teórica para el replanteamiento de las relaciones estado-sociedad al final del milenio.

El primer dilema procede de que los estados, aún habiendo crecido tanto (el propio Keynes consideraba que un gasto público superior al 25 por 100 del PIE podía producir efectos contraproducentes) y aún continuando siendo el actor económico fundamental, **son incapaces de garantizar el pleno empleo** (el cual, constituía en gran parte la razón de su crecimiento y prevalencia). Éste sencillo y dramático dato rompe la base misma del consenso socialdemócrata y plantea retos nuevos que están exigiendo ideas y políticas nuevas. Cualesquiera que puedan ser éstas, es evidente que concederán un protagonismo renovado a la empresa. Y muy especialmente al tejido de pequeñas y medianas empresas, en el que suele plasmarse la capacidad de emprender de un país, y localizarse la mayoría de sus empleos.

El segundo dilema procede de que **el mayor intervencionismo económico y social estatal no ha servido para garantizar la mayor eficiencia y competitividad económica ni la mayor equidad en la distribución de los ingresos**. Los estados modernos se apropian coactivamente, vía impuestos o empréstitos, y gastan entre el 35 y el 60 por 100 del PIB, según cifras de la OCDE. Pero los estudios disponibles demuestran que el gasto público social no beneficia principalmente a los sectores más necesitados, sino a capas medias e incluso altas (los casos del gasto en educación y cultura son bien conocidos). Por otra parte, se descubre también que las regulaciones e intervenciones estatales en la economía, aunque se justifican formalmente desde el interés general, responden muchas veces a intereses corporativos encubiertos, ya sean éstos de la clase política (a mayor regulación mayor dependencia empresarial), de la funcionarial, de sectores empresariales (protegidos por la regulación), sindicales o sociales.

La democracia y el capitalismo ya no se enfrentan al comunismo sino a sí mismos

Existe también la paradoja de que **el incremento general de la democratización está siendo acompañado del desprestigio de los políticos y del replanteamiento a fondo de las instituciones democráticas**. Un politólogo muy popular, Giovanni Sartori, ha escrito que la democracia sobrevivió a su pugna con el comunismo; pero ahora tiene que sobrevivirse a sí misma, cosa que sólo podrá hacer mediante su replanteamiento y revisión permanente. Otro politólogo no menos popular, Robert Putnam, del MIT, alertaba recientemente sobre la grave caída de los niveles de compromiso cívico y de confianza mutua y en la acción pública que experimentan los Estados

Unidos y, en general, todas las sociedades actuales.

La explosión de la corrupción como fenómeno internacional ha contribuido no poco a todo este proceso de «idiotización» cívica. El «Financial Times» propuso que 1994 fuera proclamado el año internacional de la corrupción. La creación de «Transparency International», impulsada entre otros por Robert Macnamara, expresan la inquietud por el socavamiento de la legitimidad del sistema capitalista internacional, apenas vencida su pugna con el comunismo. La proliferación de programas de ética empresarial y pública, unida a la inquietud por la llamada «corporate governance», responden a la misma preocupación. Parangonando a Sartori, **la democracia y el capitalismo ya no se enfrentan al comunismo sino a sí mismos. Y no se sobrevivirán sin un tremendo esfuerzo de transformación estructural, es decir, de rediseño institucional y de alumbramiento de una nueva cultura cívica.**

Una última paradoja viene representada por **el reconocimiento de la necesidad de mejorar la gestión pública y, a la vez, de la radical insuficiencia de las reformas meramente gerenciales del estado.** Desde finales de los años 70 y a lo largo de los 80, todos los países del mundo han diagnosticado los problemas del estado como fallos en la eficacia y la eficiencia de las organizaciones gubernamentales. La terapéutica ha sido consiguientemente: «introduzcamos management y análisis de políticas en las viejas administraciones públicas»; transformemos la cultura burocrática en una nueva cultura gerencial, el funcionario en manager, el administrado en cliente; combatamos el legalismo y el juridicismo, reconozcamos la discrecionalidad necesaria del gerente público, responsabilicémosle no desde la legalidad sino por los resultados; introduzcamos competencia planificada en los servicios públicos, especialmente en salud y educación; mejoremos las relaciones interadministrativas, llamemos a involucrarse en los bienes públicos a las organizaciones privadas, lucrativas o no... Todos estos eslóganes expresan el cúmulo de ideas que, sin formar ningún cuerpo teórico bien establecido, han inspirado las políticas y programas llamados de «modernización administrativa» o de «reinventing government». El supuesto común a todas ellas es que se puede «modernizar» o «reinventar» el estado sin necesitar de reformar su base constitucional ni la cultura política que la sustenta. Tal supuesto nos parece radicalmente falso.

Las reformas meramente gerencialistas del Estado pueden llevarnos a hacer más eficientemente lo que es incorrecto

El profesor Dror, de la Universidad Hebrea de Jerusalem, lleva tiempo insistiendo en que **las reformas meramente gerencialistas del Estado pueden llevarnos a hacer más eficientemente lo que es incorrecto**. En otras palabras, cuando una organización pública ha dejado de tener sentido hay que suprimirla y «desinventarla», no «modernizarla» o «reinventarla». Por ello, hace poco, el prestigioso «The Economist» alertaba que el movimiento «reinventing» sólo sería positivo si se situaba en la lógica de las reformas constitucionales e institucionales necesarias. Los fallos gerenciales son tantos - advertía- que hay, desde luego, un gran margen para las reformas de tipo instrumental. Pero -concluía- **los grandes retos del estado de nuestro tiempo** (parados, excluidos, globalización y competitividad, educación como bien de producción, pensiones y salud pública, corrupción, restablecimiento de la confianza pública, y un largo etc.) **remiten a debates y reformas constitucionales y al necesario alumbramiento de una nueva cultura y consenso cívicos**. Para ello el problema está no tanto en lo nuevo que tenemos que aprender como en lo viejo que sabemos y que tanto nos cuesta «desaprender».

6.2 El cambio de la agenda política y sus factores determinantes: ¿hacia un cambio en la cultura cívica?

No estamos sólo ante un cambio de las reglas del juego, sino del juego mismo

Vivimos tiempos turbulentos. Warren Bennis, uno de los grandes gurús del liderazgo, suele decir que hoy sólo los tontos no están confundidos. Según él, no estamos sólo ante un cambio de las reglas del juego, sino del juego mismo. Es ese gran cambio lo que necesitamos comprender, al que necesitamos adaptarnos y sobre el que debemos influir.

La «turbulencia» es una metáfora que la ciencia política ha tomado de la física y de la teoría de la organización. **Llamamos turbulento a un entorno en que los actores interactuantes se enfrentan a un alto grado de complejidad, dinamismo y diversidad**. El profesor Resenau ha identificado diversas características que se deducen de los entornos turbulentos: (a) menor estabilidad y predictibilidad; mayor incertidumbre de los actores políticos sobre las motivaciones y el comportamientos de los otros grupos; (b) fluctuación más rápida y frecuente de las interrelaciones o interconexiones diplomáticas y económicas internacionales; (c) la necesidad de adaptación y aprendizaje permanente, sitúa a los actores bajo una presión muy incrementada, siendo necesario el desarrollo de unas potentes capacidades de liderazgo, negociación, autoridad y compromiso; (d) la

Interdependencia entre los actores es tan grande que cualquier evento puede provocar una conmoción que reverbere en todo el entorno por caminos inesperados...

Desde los años 70, el entorno político, tanto interno como internacional, se ha ido haciendo crecientemente turbulento. La proliferación de movimientos y actores políticos y sociales ha incrementado la complejidad del proceso de adopción de decisiones, rompiendo el viejo monopolio «político-burocrático». La interdependencia entre los actores se ha fortalecido e internacionalizado con la revolución de las telecomunicaciones y la globalización de los mercados. La interdependencia se ha hecho también intergeneracional: el medio ambiente, la deuda pública o el futuro de las pensiones obligan a considerar los intereses de las generaciones futuras, que no están representadas en el proceso de adopción de decisiones.

La globalización e interdependencia económica se hacen difícilmente compatibles con la limitación de los «derechos humanos» y de la «justicia» al mero marco estatal. El extranjero se hace cada vez menos extraño; pero no menos amenazante para muchos. Se reducen las distancias geográficas pero también las distancias temporales entre los acontecimientos. El cálculo del futuro se incorpora al de los intereses presentes, produciéndose uno de los cambios actitudinales más significativos de la revolución tecnológica: las decisiones de los trabajadores, los consumidores, los ahorradores o los inversionistas se basan en sus proyecciones de futuro. Los líderes políticos contemporáneos asumen la responsabilidad por las condiciones futuras tanto como por las presentes. Su visión, credibilidad y capacidad de comunicación devienen críticas. Y sus bases electorales se hacen inevitablemente más inseguras. **Una incertidumbre y hasta ansiedad crecientes parecen haberse apoderado de la vida política y social.** Gobiernos, empresas y ciudadanos se sienten amenazados por el espectro del paro, la pérdida de competitividad de su país en la economía mundial, por las prácticas proteccionistas de otros gobiernos, por el deterioro del medio ambiente, por la falta de fiabilidad de las decisiones públicas, por el terrorismo y por cientos de problemas de la misma envergadura.

*Una incertidumbre y hasta
ansiedad crecientes
parecen haberse apoderado
de la vida política y social*

La fenomenología descrita, el nuevo juego político-económico-social en el que estamos involucrándonos, exige la elaboración de nuevas reglas y de nuevas pautas de comportamiento, es decir, una profunda transformación de la agenda política y del sistema institucional que debe soportarla (el estado, en primer lugar, pero no sólo el estado). Exigirá, sin duda, también una profunda renovación

de la cultura cívica. Y enormes recursos de liderazgo para orientar e impulsar los cambios.

En Europa, desde los '50 hasta los 70 prevaleció la "agenda política socialdemócrata"

En Europa, tras la reconstrucción de los 50, durante los años 60 y hasta mediados de los 70, prevaleció lo que simplificando (e independientemente del nombre de los partidos políticos que la desarrollaban) podemos llamar **la «agenda política socialdemócrata»**. Tal agenda suponía:

(a) que los grandes objetivos del gobierno eran el aseguramiento del pleno empleo; la protección económica de los ciudadanos contra los azares del mercado y de la vida, y la promoción de una cultura de responsabilidad y de paz social;

(b) que los grandes retos que confrontaba la sociedad consistían en contrarrestar los efectos negativos o inesperados del capitalismo (fallos del mercado); en dar oportunidades a los grupos de renta baja y media, y en salvaguardar la paz internacional en el marco de arreglos internacionales representados por la guerra fría;

(c) que la eficiencia económica se basaba en el adecuado manejo de la demanda agregada y otros mecanismos de dirección de sello keynesiano; en la utilización de estructuras neocorporativas para la toma de grandes decisiones económicas, y en la aceptación del estado del bienestar y de la economía mixta como datos;

(d) que las grandes políticas a desarrollar por los gobiernos eran las medidas fiscales contracíclicas; las nacionalizaciones de sectores económicos clave; la regulación estricta de la vida económica; la promoción de la democracia industrial, y la consideración de los derechos sociales como derechos de ciudadanía, con la consiguiente universalización de las prestaciones y el inevitable desarrollo de las grandes burocracias del bienestar;

(e) que tal agenda recibiría el apoyo de una coalición mayoritaria integrada por el movimiento sindical; de los perceptores de rentas bajas y medias; de ciertas subculturas políticas, y de los grupos actitudinales de izquierda y centro izquierda.

Bajo este consenso Europa ha vivido sus momentos más brillantes de expansión económica, paz, libertad y generalización del bienestar. El arraigo social de la socialdemocracia no carece en absoluto de fundamentos históricos. **Pero a partir de la gran crisis económica de los setenta, y aceleradamente desde entonces, todo ha comenzado**

a cambiar. Los conflictos y la ansiedad generados por la fenomenología y turbulencia antes descritas han creado las condiciones para que vaya emergiendo y perfilándose una nueva agenda política. Para simplificar la llamaremos «agenda neoliberal», que quizás esté integrando ya un nuevo consenso histórico, en la medida en que sus rasgos esenciales han de ser asumidos por cualquier partido que quiera llegar efectivamente al poder. Los supuestos de dicha agenda parecen ser los siguientes:

A partir de la gran crisis económica de los 70 emergió una nueva agenda política: la “agenda neoliberal”

(a) se acepta la globalización de los mercados como un dato y el objetivo principal de los gobiernos pasa a ser la mejora de la competitividad de sus economías; se habla más de mercado abierto y competitivo y menos de capitalismo: la liberación de las fuerzas del mercado (rompiendo rigideces regulatorias, monopolios y enclaves corporativos) y la revalorización de la cultura empresarial y de la competencia pasan a ser objetivos fundamentales;

(b) se considera que los mayores problemas que enfrenta la sociedad son los «fallos del estado» providencial o paternalista (ineficiencia, corporativismo, desincentivación de la responsabilidad individual y social, incapacidad de responder a sus promesas...), por lo que hay que resituar el centro de decisiones económicas en el mercado; reducir y reconvertir los gobiernos, incluido el gasto social; en particular avanza la idea de que el gasto social debe orientarse no a la generación de igualdad, sino a la creación de redes de protección que acojan a quienes no pueden valerse por sí mismos y a las víctimas del infortunio;

(c) la aproximación económica prevalente se centra en la oferta: las políticas monetaristas prevalecen; la conquista y mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos es la condición sine qua non de la credibilidad económica; las estructuras neocorporativas reducen su función o desaparecen; el estado del bienestar se cuestiona y la economía mixta pierde terreno en beneficio del mercado;

(d) las principales políticas consisten en privatizaciones, desregulaciones, reducciones de cargas fiscales y sociales, flexibilización del mercado de trabajo, reducción o limitación de las prestaciones sociales, endurecimiento de la inmigración, desburocratización de los grandes servicios públicos mediante su apertura a la competencia limitada de los «quasimercados», revalorización de la seguridad jurídica y, en algunos países, incremento de los gastos de policía y defensa;

(e) la coalición mayoritaria que se espera apoye esta agenda política se integra por las asociaciones empresariales; los auto-empleados y los profesionales liberales; las «nuevas clases medias» integradas por empleados de empresas que compiten en el mercado; los jóvenes que ya no esperan la seguridad del empleo vitalicio sino de la abundancia de oportunidades; los grupos conservadores tradicionales y los de la «nueva derecha»...

¿Nos está encaminando la agenda neoliberal hacia una nueva cultura cívica? Los signos que nos llegan son contradictorios: exacerbación del individualismo, el hedonismo y la violencia, por un lado; apertura a nuevas formas de solidaridad y humanismo internacional, interracial e intergeneracional, por otro. Una cosa parece cierta: los ciudadanos confían mucho menos en los políticos, las burocracias y los gobiernos que en los años 60; pero, además, están mucho más informados y son mucho más exigentes con todos ellos. También consigo mismos. La conocida expresión italiana «piove, governo, ladro» refleja una mentalidad que nos resulta crecientemente extraña y primitiva. Avanza la conciencia (también expresada en el discurso del Presidente Clinton sobre el estado de la nación) de que **los gobiernos pueden y deben generar oportunidades de educación y de salud, principalmente, para que todo ciudadano pueda vivir una vida digna de ser vivida. Pero el que los ciudadanos aprovechen o no efectivamente estas oportunidades ya no depende sólo ni principalmente de los gobiernos. Depende, en primer lugar, de la fortaleza y responsabilidad de la institución familiar, y, en segundo lugar, del compromiso cívico de todos nosotros.** Ni lo uno ni lo otro ha podido ser sustituido jamás por ningún cuerpo de funcionarios públicos.

La mayor carencia de la agenda neoliberal es el dramático incremento de la desigualdad y de la exclusión que viene registrándose desde mediados de los 70

Necesitamos un incremento exponencial de la responsabilidad personal y familiar y de las redes de compromiso cívico si queremos enfrentar **la mayor carencia de la agenda neoliberal: el dramático incremento de la desigualdad y de la exclusión que viene registrándose desde mediados de los años 70.** Lo que está en juego es no sólo un problema moral sino la propia cohesión social y la gobernabilidad democrática. Las críticas a las carencias sociales de la agenda neoliberal llueven de todas partes.

Por descontento de **los nuevos socialdemócratas que, aún aceptando gran parte de la agenda económica neoliberal y hasta de la crítica a los fallos del estado del bienestar, rechazan la visión de una sociedad que abandone a su suerte a un quinto o a un tercio de la población:** los guetos de excluidos, fracasados, inmigrantes, desamparados, sin hogar

y sin esperanza, sujetos al azote de la droga, la criminalidad y la autodestrucción. Si el estado del bienestar no sirve para mejorar su suerte -razonan-, habrá que «desaprender» y «desinventar» sus estructuras para iniciar nuevos procesos de aprendizaje y experimentación social, apoyados quizás en nuevos movimientos y coaliciones sociales, capaces de superar los corporativismos burocráticos y mesocráticos, en un compromiso renovado por superar la exclusión y salvar la comunidad.

Pero, aún en abierto conflicto con el centro izquierda, **las voces de alerta proceden también de algunos de los nuevos conservadores.** Hace poco, William Weld, gobernador de Massachussets, declaraba que «los republicanos no seremos creíbles si no demostramos que nuestro esfuerzo por combatir contra los impuestos elevados y contra los programas burocráticos ineficientes no va en deterioro de nuestro compromiso por la justicia social y la compasión...». Pero polémicamente añade que **la compasión, en forma de programas gubernamentales y de acciones de las organizaciones caritativas debe llegar sólo a los pobres que la merecen, es decir, a los que quieren y no pueden trabajar. Con los demás -continúa- «no existe obligación gubernamental ni moral ninguna».** Quedan a su suerte. Como vemos, el debate está servido. Sin su solución difícilmente podrá hablarse de un «consenso neoliberal» sustitutivo del periclitado «consenso socialdemócrata».

Entretanto, las voces irritadas clamando ley y orden ante los riesgos procedentes de los sectores de excluidos «no recuperables» se entrecruzan con las de los que claman por una compasión y compromiso cívico que los tome como objetivo prioritario. De éstas últimas, la más conmovedora quizás ha sido el nuevo álbum de Bruce Springsteen, «The Ghost of Tom Joad», donde podemos oír «the highway is alive tonight, but nobody's kidding nobody about where it goes». Una voz no es desde luego una solución. Pero si Estados Unidos no es capaz de recuperar la comunidad ¿podrá mantener la fe en sí mismo y en el sueño americano? ¿y qué será del proyecto neoliberal en el mundo entero si se hunde el sueño americano? Lo que nadie podrá negar es que las "meras realidades" imponen cambios que trascienden las simples mejoras organizativas y que afectan a la base institucional misma de las sociedades. Para intervenir sensatamente en estos cambios, conviene disponer de un ABC del cambio institucional, que es lo que presentamos a continuación.

7. Relevancia económica y social de las instituciones democráticas

Para establecer estrategias nacionales de gobernabilidad democrática, sólidamente fundadas, es preciso partir de supuestos conceptuales y teóricos que se correspondan tanto con la experiencia como con los hallazgos más prestigiosos y prometedores de las ciencias sociales.

Fijémonos primeramente en la experiencia tanto de los países latinoamericanos como de las organizaciones multilaterales de cooperación más relevantes (PNUD, BID, Banco Mundial). La evaluación de la experiencia pasada está conduciendo a un nuevo consenso intelectual que enfatiza el desarrollo institucional como imprescindible componente de la gobernabilidad democrática.

Ninguna región como Latinoamérica ha perseguido durante décadas con tanto afán la reforma administrativa. Ninguna ha obtenido de ello tantas frustraciones. Al comienzo de los 80, en un contexto de ajuste económico y democracia formal, las soluciones de la reforma administrativa tecnocrática carecían de toda legitimidad. Se descubrieron, entonces, las «políticas públicas», diagnosticándose las falencias de los Estados latinoamericanos como «déficit de la capacidad nacional para formular e implementar políticas públicas».

La solución consiguiente parecía ser orientar el esfuerzo nacional y la ayuda internacional hacia el fortalecimiento de dichas capacidades. Pero el diagnóstico continuaba siendo principalmente tecnocrático: el déficit de capacidad no tenía origen institucional, sino meramente organizacional (la distinción entre organizaciones e instituciones era ajena al pensamiento político y de los expertos) y la solución recomendada consistía casi siempre en reorganizaciones, formación y desarrollo gerencial. El «gerencialismo», unido a las políticas públicas, fue la orientación dominante. Pero a finales de los 80 ya resultaba claro que las capacidades nacionales no dependían principalmente de las capacidades individuales u organizacionales del sector público, sino también, y quizás principalmente, del diseño de nuevos equilibrios y arreglos institucionales entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. La cuestión pasó a ser, entonces, la «Reforma del Estado», que implicaba a su vez la redefinición y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Los organismos multilaterales de cooperación han vivido la misma experiencia. Hoy ya es lugar común el reconocimiento de que el mero

A finales de los '80 ya estaba claro que las capacidades nacionales no dependían del diseño de nuevos equilibrios y arreglos institucionales entre el Estado, la sociedad civil y el mercado

ajuste y disciplina macroeconómica son tan necesarios como insuficientes para garantizar el desarrollo económico sostenible. Igualmente se reconoce que la sostenibilidad de la democracia implica avanzar desde el mero turno electoral de partidos en el poder hacia niveles superiores de eficiencia económica y equidad social. El que tanto el Banco Mundial, como el BID y el PNUD hayan situado los temas de «governance» en el centro mismo de su inquietud por el desarrollo expresa también este fenómeno del «redescubrimiento de las instituciones» y de su impacto en el desarrollo económico y social.

Una comprensión adecuada del valor y funcionalidad de las instituciones exige comenzar distinguiendo entre las instituciones y las organizaciones. Las instituciones son las reglas del juego social, o el conjunto de las constricciones que en una sociedad moldean la interacción individual y organizativa. Las instituciones proceden de la evolución social histórica, pero no han sido prediseñadas o construidas por voluntad o decreto. Cada país tiene su específico sistema institucional, el cual determina en gran medida el sistema de incentivos de la interacción económica, política o social, y, por lo mismo, el potencial de eficiencia económica y de equidad social del país en cuestión.

Las instituciones son las reglas del juego social, o el conjunto de las constricciones que en una sociedad moldean la interacción individual y organizativa

La eficiencia y la equidad de las interacciones humanas dependen no sólo de las instituciones sino también de las organizaciones. La interacción humana no sólo es moldeada por las reglas del juego sino también por los equipos u organizaciones constituidos para el juego. Lo característico de las instituciones es que no tienen fines específicos sino la función de facilitar la interacción humana. Lo característico de las organizaciones es que persiguen finalidades específicas y que han sido o son susceptibles de ser creadas, dirigidas, modificadas o suprimidas por voluntad u orden. En otras palabras, el problema de las instituciones es el de si incentivan o desincentivan y en qué medida la eficiencia económica y la equidad social, mientras que el problema de las organizaciones es el de cómo hacer para maximizar su utilidad, ya sea dentro de las reglas de juego existentes o intentando cambiar las mismas.

Sólo después de la introducción de la teoría de los costes de transacción ha podido el institucionalismo captar la razón de la importancia económica de las instituciones. Todas las instituciones existen para reducir las incertidumbres que aparecen en la interacción humana como consecuencia tanto de la complejidad de los problemas a resolver como de la limitación de las metas individuales a la hora de procesar la información disponible. Pero esta afirmación nada dice de por qué unas instituciones incentivan la eficiencia económica y otras

no. La respuesta está en que las instituciones importan económicamente porque determinan los costes de transacción, que en las economías modernas son altos y crecientes, y porque, además, también afectan los costes de transformación.

Todo intercambio tiene un costo de transacción consistente en los recursos necesarios para medir los atributos físicos y legales que se intercambian, más el coste de vigilancia y garantía de cumplimiento del intercambio, más un descuento de incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición, vigilancia y garantía del intercambio. Cuanto mayor resulte el potencial de un tercero para influir en el valor de los atributos que se incluyen en la función de utilidad del comprador (es decir, cuanto mayor sea el poder arbitrario público o privado) mayor será la tasa de descuento. En otras palabras, a mayor incertidumbre del comprador menor será el valor del bien comprado. De ahí la importancia de la «seguridad jurídica» en la historia económica. El grado de incertidumbre respecto a la seguridad de los derechos constituye una distinción crítica entre los mercados relativamente eficientes de los países avanzados y los mercados limitados del pasado o de los países hoy en desarrollo.

Las instituciones también afectan los costes de transformación, es decir, los recursos de tierra, trabajo o capital aplicados a la transformación de los atributos de los productos, pues cuando un marco institucional se caracteriza por estar, los derechos de propiedad pobremente definidos y/o garantizados, no sólo resultarán altos costes de transacción, sino también el uso de tecnologías que empleen poco capital fijo y no impliquen compromisos a largo plazo. El marco institucional existente define las oportunidades que incentivan la creación de empresas.

Consiguientemente, con derechos de propiedad inseguros, barreras a la entrada y restricciones monopolistas, los empresarios maximizadores tenderán a adoptar horizontes a corto plazo, a invertir poco capital fijo, y las empresas tenderán a ser de pequeña dimensión. Los negocios más rentables estarán en el comercio, en las actividades redistributivas o en el mercado negro. Las grandes empresas con importante capital fijo existirán sólo a la sombra de la protección gubernamental con subsidios, protección arancelaria y fuertes retribuciones políticas, o bajo el paraguas de grandes compañías extranjeras capaces de controlar el juego político interno y pagar los costes correspondientes. Ninguna de estas combinaciones familiares estimulará ni la eficiencia económica ni la equidad social. Las limitaciones institucionales a los intercambios determinarán la exclu-

sión del mercado y la condena a la informalidad o la supervivencia económica de amplias capas de la población.

Toda la argumentación anteriormente desarrollada constituye un claro alegato en favor de la democracia liberal como la forma política más apropiada para incentivar la eficiencia económica y la equidad social. Mancur Olson (1993,572-573) subrayaba recientemente que «las condiciones necesarias para maximizar el desarrollo económico son las mismas condiciones exigidas para conseguir una democracia sostenible. Una economía sólo podrá obtener todas las ganancias potenciales derivadas de la inversión y los contratos a largo plazo si coexiste con un Estado que sea bastante fuerte para perdurar y que se inhiba a la vez de violar los derechos de propiedad y los derechos al cumplimiento efectivo de los contratos. La democracia liberal es el marco político institucional necesario para satisfacer ambas condiciones».

La democracia liberal es la forma política más apropiada para incentivar la eficiencia económica y la equidad social

Obviamente, una democracia no es viable si los individuos, incluidos los líderes de los grupos que se oponen al grupo actualmente en el poder, carecen de las libertades y derechos políticos y económicos básicos. La democracia liberal es inviable sin verdadero Estado de Derecho. De ahí que no haya contradicción entre Estado de Derecho y management público en el Estado democrático. Tal como ha remarcado la mejor doctrina occidental económica y jurídica, el Estado de Derecho es el valor prioritario y la condición sine qua non para el desarrollo de un management público superador del mero gerencialismo eficientista.

El valor del Estado de Derecho para el simple crecimiento económico ha sido puesto de relieve en las investigaciones recientes de Robert Barrow (Barrow, 1995). Tras analizar largas series temporales y geográficas de crecimiento comparado, se llegó a la conclusión de que el «Estado de Derecho» constituía la variable más significativa en términos interpretativos. Lo curioso es que dicha variable se estableció en la investigación como independiente de la variable «libertades políticas», la cual, por sí sola, no resultaba significativa en términos de crecimiento económico, aunque sí en términos de distribución de renta. En un trabajo más reciente, Mancur Olson ha tratado de establecer con más precisión bajo qué condiciones los sistemas autoritarios pueden resultar compatibles con el crecimiento económico (Olson, 1995). En cualquier caso, el valor de la seguridad jurídica aparece siempre como condición necesaria, aunque no suficiente, del crecimiento.

Las consideraciones anteriores pretenden sólo resaltar la relevancia económica de las instituciones. En absoluto pretenden fundamentar la

La democracia se justifica por sí misma, sin necesidad de alegar su superioridad en términos de crecimiento económico

democracia en términos de su funcionalidad para el crecimiento económico. La experiencia histórica muestra hasta hoy que las democracias han resultado sostenibles sobre la base económica de mercados eficientes. Y que los mercados eficientes en órdenes políticamente autoritarios han tendido a evolucionar en sentido democrático. Pero sería apresurado establecer conexiones fatales entre estos procesos. En todo caso, nuestra opinión es que la democracia se justifica por sí misma, sin necesidad de alegar su superioridad en términos de crecimiento económico. La ventaja económica comparativa de las instituciones del estado de derecho democrático son buenas noticias para los demócratas. Pero para éstos la democracia se justifica, ante todo, por ser un proyecto moralmente superior de convivencia cívica y de desarrollo humano. Esta última afirmación exige un mínimo ajuste de cuentas con las posiciones de individualismo radical de cierto liberalismo y de sus correspondientes versiones politológicas.

Vivimos todavía tiempos de exacerbación del individualismo y de desconfianza hacia la comunidad

Vivimos todavía tiempos de exacerbación del individualismo y de desconfianza hacia la comunidad. La teoría del comportamiento humano prevalente tanto en economía como en politología se centra en individuos y organizaciones que tienden a realizar y maximizar su función de utilidad -intereses y preferencias- mediante un sistema de intercambios en un contexto institucional considerado como exógeno a tales intercambios. Desde esta visión prevalente, llevada a su paroxismo por la escuela de la «elección pública», la gobernabilidad democrática consiste fundamentalmente en competir, negociar, construir y mantener coaliciones y formar e implementar políticas. La cohesión social se limita a una agregación equilibrada y estable de intereses, resultante de la fuerza y posición relativa de los actores relevantes. La prevalencia de la metáfora del intercambio entre individuos y organizaciones maximizadores de utilidad (fundamental si no exclusivamente económica) ha devenido prevalente en los años 80 y ha posibilitado la invasión de todos los ámbitos de la vida social por el análisis económico. La democracia tratará de captarse como «mercado político», e igual perspectiva se aplicará al análisis de la educación o la familia.

No se trata de desconocer las aportaciones interesantes derivadas de la aplicación del análisis económico a realidades sociales consideradas hasta hace poco extraeconómicas. Pero sí de combatir el reduccionismo de dichas realidades o su dimensión meramente económica, al resultado de meros intercambios entre maximizadores de utilidad. No desconocemos las aportaciones positivas para la gobernabilidad democrática derivadas de la aproximación politológica dominante: la metáfora del intercambio capta aspectos fundamentales de la vida política y social, y su insistencia en la construcción de siste-

mas bien diseñados para la producción del intercambio político ha ayudado no poco a la comprensión y el manejo de la acción colectiva. Consideramos, sin embargo, que esta perspectiva sólo puede ser útil debidamente modificada y completada. Ello fundamentalmente por las siguientes razones:

(1) La insistencia en la búsqueda de un equilibrio que resulte eficiente en términos paretianos, lleva a enfatizar los intercambios entre los actores existentes, sin considerar su disparidad inicial en cuanto a riqueza, poder y competencias. De este modo la consideración de la aceptabilidad de las posiciones de partida se sacrifica a la búsqueda de intercambios aceptables. Las cuestiones de redistribución tienden así a situarse fuera de la agenda. Pero también se exagera la importancia de los ciudadanos de hoy en detrimento de los del futuro.

(2) No todo el intercambio social puede entenderse realizado voluntariamente y desde la lógica de la maximización. Existen esferas integrantes de la dignidad y libertad personal excluidas de la lógica del intercambio, en base a convenciones constitucionales e imágenes de la propia identidad personal y social. Por otra parte, numerosos intercambios se producen al margen de su voluntariedad y del cálculo de intereses, al considerarse intercambios apropiados o debidos, en base a la posición y al propio concepto de lo que es socialmente necesario (Walzer, 1983).

(3) En determinadas circunstancias un sistema político meramente basado en el intercambio, aún funcionando de modo técnicamente perfecto, podría conducir a resultados indeseables desde un punto de vista moral (Polanyi, 1944). Un número creciente de filósofos políticos insiste en la necesidad de un criterio moral para la acción colectiva. Para ellos la gobernabilidad democrática debe contribuir no sólo a un intercambio equilibrado y estable entre actores desiguales, sino también a la justicia. Ello implica búsqueda de nuevos equilibrios entre actores e intereses, guiada por una idea de justicia y solidaridad que va más allá de la mera cohesión social. No hay garantía de que la distribución de la virtud se corresponda con la distribución de la riqueza, el poder o la competencia (Sen, 1990).

(4) El enfatizar los intercambios para la maximización del propio interés tiene desde luego la ventaja de la consistencia con aspectos reales de la naturaleza humana. Pero tiene la desventaja de incentivar estos aspectos de nuestra naturaleza. Algunas filosofías sociales sitúan el cálculo egoísta como la base de toda construcción social sana. Pero otras consideran que tal base es una clara autolimitación de la motivación humana. Si creemos que no existe una naturaleza inmuta-

ble, sino que ésta es el resultado fluido de un proceso de evolución social, el diseño de las instituciones políticas no puede partir de una naturaleza humana incommovible, sino de la responsabilidad por construir instituciones que incentiven su evolución positiva hacia mejores equilibrios entre el propio interés y el interés general (March y Olsen, 1995).

América Latina necesita de una metáfora de la política y de la sociedad civil que combine valores individuales y valores comunitarios

41. Las consideraciones anteriores nos parecen especialmente relevantes para la gobernabilidad democrática en América Latina. Porque dados los niveles en general existentes de dualización y desigualdad y las tradiciones populistas, caudillistas, corporativas y autoritarias todavía presentes, enfocar aquí la construcción de la gobernabilidad democrática desde una teoría del liberalismo individualista radical (a veces denominado neoliberalismo) no parece el mejor camino. América Latina necesita de una metáfora de la política y de la sociedad civil que combine valores individuales y valores comunitarios. Entre otras razones porque en la mayoría de los países la gran tarea pendiente es la construcción de la propia comunidad. Y ello no podrá hacerse sin poner en primer término la construcción de unas instituciones que, partiendo del reconocimiento del valor de los mercados, no los convierta en «deus ex maquina», sino que reconozca sus limitaciones y su radical insuficiencia para enfrentar los retos globales que la región tiene planteados. El desarrollo de los mercados puede ayudar, pero no garantizará por sí solo la construcción de una ciudadanía plena, libre y responsable. Esto exigirá de otros valores adicionales, integrantes de lo que el PNUD llama el desarrollo humano sostenible. Gobernabilidad democrática es, pues, también construir una cultura cívica que comprenda dichos valores.

Pocos liberales auténticos han salido al paso de los excesos del neoliberalismo latinoamericano como Julio María Sanguinetti: «el triunfo del liberalismo sobre el comunismo es político, es económico; pero el liberalismo es una filosofía no una doctrina. Sin embargo se ha caído en el reduccionismo de concebirla como una mera política económica porque su victoria se produce en pleno auge del llamado neoliberalismo, una concepción que comienza por defender ciertas tesis interesantes sobre la moneda, reclama luego la reducción y modernización del Estado y termina en una glorificación deísta del mercado. Así la religión del Estado es sustituida por la del mercado; lo que antes se le pedía a aquél ahora se le pide a éste; exorbitando sus roles naturales. El Estado no podía ser industrial, comerciante hotelero, planificar la vida privada y asegurar por ese medio la felicidad individual. Pero el mercado tampoco puede, eliminada toda regulación de la vida económica y reducido el Estado a su mínima expresión, asegurar que habrá equilibrio en la sociedad y atención de aquellas ne-

cesidades de los más pobres que la moral ambiente reconoce como primordiales» (Sanguinetti, 1994).

Planteadas así las cosas la cuestión operacional básica es la de cómo avanzar desde la situación actual a la consolidación de las democracias liberales de mercado en América Latina. Ello exige la comprensión adecuada de cómo tienen lugar los procesos de cambio institucional. A este propósito, aunque no se dispone todavía de una teoría completa y plenamente verificada, sí existen ya aportaciones suficientes para armar agendas y estrategias mejor fundadas que las ensayadas con poco éxito en el pasado.

8. Agentes, fuentes y naturaleza del cambio institucional

El problema de los verdaderos líderes políticos no es saber todo lo que queda por hacer sino lo que no puede dejar de hacerse aquí y ahora. La respuesta a esta pregunta constituye la verdadera agenda política nacional de cada momento, la sustancia de la estrategia de gobernabilidad y desarrollo institucional propia de cada país. La democracia como el mercado son realidades siempre inacabadas. Cada tiempo tiene su afán. No equivocarse lo que es importante en cada momento es lo que distingue al gran líder político de los ciudadanos o profesores cultos o inconformistas.

El cambio institucional posible depende siempre de la demanda existente y de la capacidad de oferta o respuesta a la misma. Los actores o agentes del cambio institucional son los «entrepreneurs» o dirigentes de las organizaciones o movimientos sociales, políticos, económicos o militares. Una caracterización realista e inevitable nos obliga a verlos como «maximizadores de utilidad» para sí mismos y sus organizaciones o movimientos. Esta función de maximización puede tomar la forma de hacer elecciones en el marco institucional existente o de alterar dicho marco (o en cualquier combinación de ambas). La demanda para alterar el marco institucional existente procederá de los actores sociales que esperan obtener del cambio beneficios que compensen suficientemente los costos inevitables del cambio institucional.

La visión anterior es, sin embargo, tan ineludible como insuficiente. Especialmente en tiempos de turbulencia, no es sencillo saber lo que a cada uno le conviene. La información es siempre limitada y cualquier actor responsable tratará de salvar siempre la cohesión social.

Consiguientemente, la posición final de los actores frente al cambio institucional se encontrará también inevitablemente mediada por su percepción de los intereses comunes, así como por los paradigmas, culturas, ideologías o identidades en cada momento dominante.

Los líderes son el factor clave a la hora de explicar el diverso ritmo o velocidad de cambio institucional en países de similares condiciones

Las fuentes de donde procede la demanda de cambio institucional son complejas. Básicamente consisten en cambios en los precios relativos y cambios en las preferencias. Aquí las ideologías y «culturas» dominantes juegan un gran papel. Ante cualquier cambio endógeno o exógeno, la interpretación de las implicaciones derivadas del mismo se hará en función de los intereses y el poder actual de los distintos grupos sociales. Los actores sociales que se sienten amenazados por los nuevos retos tratarán de imponer una lectura de los mismos compatible con el status quo, dramatizarán los costes y minimizarán los beneficios derivados de los cambios, resistiéndose en definitiva a los mismos. Aquí el liderazgo político y social transformacionales juegan un papel fundamental: los grandes líderes transformacionales son personalidades capaces de dar sentido de dirección a sus pueblos, de inspirarles confianza, de ayudar a que una mayoría o coalición suficiente de actores sociales compartan o consensuen una visión acerca de los beneficios y costes de los cambios necesarios. Los líderes son el factor clave a la hora de explicar el diverso ritmo o velocidad de cambio institucional en países de similares condiciones.

La demanda de cambio institucional deriva, pues, de la percepción de que los nuevos arreglos institucionales permitirán capturar ganancias, individuales o colectivas, que no son posibles en el marco institucional actual. Pero la oferta de cambio institucional depende de la capacidad y de la voluntad del orden político vigente para proveer nuevos arreglos institucionales. El orden político vigente puede ser caracterizado, si se quiere, siguiendo la orientación politológica dominante, como un mercado político, como un marco institucional de intercambios políticos. Desde esta perspectiva, la eficiencia de los mercados políticos depende de la cantidad y calidad de los intercambios que permiten. Avanzar la democracia implicará, pues, abrir el proceso de adopción de decisiones al máximo posible de individuos y de grupos sociales. Cuanto peor distribuido se encuentre el poder de influir en las decisiones políticas, mayores serán las dificultades para percibir ponderadamente los beneficios y costes tanto de los cambios institucionales como del mantenimiento del status quo. Las tareas del diseño institucional para mejorar la gobernabilidad democrática no terminan, sin embargo, en la ampliación del marco de participación política.

Si la cultura, las preferencias, los intereses, los conocimientos y las ideologías de los actores son tan relevantes, no pueden ser considerados como dados y exógenos al proceso de gobernabilidad democrática, como hace la corriente dominante. Una estrategia de gobernabilidad que tome como objetivo irrenunciable la elevación del nivel de cultura cívica democrática, deberá comprender acciones que contribuyan a:

(a) la creación y apoyo a los procesos y a las organizaciones cívicas que faciliten la construcción, el mantenimiento y el desarrollo de las identidades democráticas; así como el detectar y actuar contra las instituciones y los procesos que produzcan identidades inequívocamente inconsistentes con la democracia;

(b) el desarrollo de las capacidades requeridas para que los ciudadanos y los grupos se comporten consistentemente con las expectativas derivadas de las reglas del juego democrático y vayan adaptando éstas al aprendizaje de la experiencia. Dichas capacidades no pueden presumirse; no dependen sólo de la voluntad política y del aprendizaje espontáneo; debe organizarse su producción y su distribución entre los actores;

(c) el desarrollo, en un contexto de pluralismo y de libertad, de relatos compartidos que sirvan para interpretar los acontecimientos fundamentales de la propia historia, procuren significado a la misma y delimiten las opciones de futuro. La democracia también requiere de sus mitos políticos y de los procedimientos consensuados para su producción, transmisión, retención y evolución por aprendizaje;

(d) el desarrollo de un sistema político adaptativo capaz de enfrentar entornos y demandas cambiantes, lo que supone organizaciones políticas con mayor capacidad de aprendizaje, de experimentación, de monitoreo de resultados, de evaluación e interpretación de experiencias y de constitución y manejo de las lecciones de la historia.

Como la demanda de cambio institucional se basa en capturar beneficios actualmente incapturables, resultará específica en cada tiempo y lugar; dependerá de las circunstancias de cada específico status quo. Lo mismo sucede con la oferta de cambios institucional. Diversas investigaciones han detectado un número de importantes factores que afectan la capacidad y disponibilidad de un específico orden político para proveer nuevos arreglos institucionales. Tales factores incluyen los costes del diseño institucional renovado, el stock de conocimientos existentes, los costos esperables de implementación de los nuevos arreglos, el orden constitucional, los arreglos institucio-

nales existentes, el código de comportamiento normativo, la sabiduría convencional y los beneficios netos esperados por los miembros de la élite que detentan las posiciones de dominio. Cada uno de estos factores ha sido satisfactoriamente desarrollado a través de una bibliografía que no procede aquí referenciar (Ostrom, 1994).

Si seguimos con la caracterización convencional de los órdenes políticos como mercados o espacios de intercambio, tendremos que reconocer su diferente pero siempre alto grado de imperfección. La imperfección procede de que el conjunto de las organizaciones o agentes con poder de negociación o decisión siempre dejan fuera de su ámbito de representación sectores sociales más o menos numerosos. Además, la calidad de la representación y la autonomía de los representantes también pueden ser muy diversas. Todas estas circunstancias cuentan a la hora de explicar por qué ante una misma alteración del contexto (precios relativos e ideas) determinados países son o no son capaces de procurar cambios institucionales.

Ante una alteración importante del contexto, los actores relevantes responderán reajustándose dentro del marco institucional existente, que dejarán incambiado, cuando perciban la situación como de «equilibrio institucional»

Ante una alteración importante del contexto, los actores relevantes responderán reajustándose dentro del marco institucional existente, que dejarán incambiado, cuando perciban la situación como de «equilibrio institucional». Estas situaciones se dan cuando los líderes organizacionales («entrepreneurs») que tienen acceso al proceso de decisiones consideran que, dada la fuerza de cada actor social relevante y los arreglos institucionales vigentes, ninguno de ellos va a obtener ventajas claras de la inversión de recursos en el cambio institucional. Pero obsérvese que no es la situación objetiva la que determina la posibilidad de cambio institucional, sino la percepción subjetiva de los dirigentes o líderes, y su correspondiente capacidad a la acción.

Por el contrario, el cambio institucional ocurrirá cuando un cambio en los precios relativos o en las preferencias conduzca a una o a ambas partes de un intercambio -económico o político- a la percepción de que pueden capturar mayores beneficios cambiando los términos del acuerdo o contrato. Se intentará entonces renegociar el contrato; pero como el contrato está inserto en una jerarquía de reglas, la renegociación no será posible sin renegociar a la vez estas reglas (o violando alguna norma de comportamiento). En tal caso la parte que espera mejorar su posición de negociación, para conseguirlo, tendrá que invertir recursos en el cambio del marco institucional de sus contratos. En estos casos, el cambio en los precios o en las ideas acabará produciendo la erosión de las reglas o instituciones vigentes y

su posterior sustitución por otras (North, 1991).

El cambio institucional, históricamente considerado, es inevitablemente «incremental». Existen desde luego los cambios discontinuos producidos por guerras, revoluciones, conquistas, desastres naturales u otras situaciones de emergencia nacional. Hay momentos de aceleración y momentos de sedimentación y estabilidad de los cambios. Lo que no parece histórica ni científicamente fundado es la pretensión de crear revolucionariamente o por Decreto instituciones de nueva planta haciendo tabla rasa del pasado. Esta actitud de racionalismo constructivista social carece de fundamento, incluso referida a revoluciones triunfantes y duraderas.

El cambio institucional es inevitablemente "incremental"

Ello se debe a que la revolución no puede prescindir tampoco de la necesidad de construir coaliciones difíciles de mantener cuando se reestructuran las reglas formales y el sistema de recompensas inherente a las mismas. Se debe también a la dificultad de mantener en el tiempo el compromiso ideológico de las masas necesario para superar el problema de los «free-riders». Pero se debe sobre todo a que los cambios en las reglas formales no garantizan cambios coherentes en las reglas y constricciones informales. Muchas reglas informales no compatibles sobrevivirán tenazmente porque sirven de hecho a resolver problemas de intercambio entre los participantes en el juego social. Y con el tiempo forzarán a un nuevo equilibrio del sistema institucional global -formal e informal-, que habrá resultado al fin mucho más evolucionista que propiamente revolucionario.

Una gran parte del éxito de las sociedades occidentales avanzadas se debe a su evolución hacia contextos institucionales que favorecen los cambios incrementales continuos. La clave para ello se halla en el cambio institucional y actitudinal que incentive la mayor representatividad de los actores, la autonomía de sus dirigentes y la deliberación permanente entre ellos sobre los nuevos equilibrios institucionales necesarios. Las instituciones políticas (tanto formales como informales) deben evolucionar para procurar este marco facilitador del cambio incremental. Cuando estas instituciones facilitadoras no existen o cuando los líderes organizacionales disponen de escasa maniobra o libertad de negociación por su falta de legitimidad o credibilidad antes sus representados, se reduce o desaparece la posibilidad de llegar a soluciones de compromiso.

El éxito de las sociedades occidentales avanzadas se debe a su evolución hacia contextos institucionales que favorecen los cambios incrementales

Cuando el compromiso entre un número suficiente de actores no es posible, para procurar el cambio institucional no quedará otra solución

que la más arriesgada y costosa de formar coaliciones suficientemente fuertes para romper los bloqueos al cambio institucional mediante la movilización social. Especialmente arriesgada y costosa porque normalmente generará una coalición contraria al cambio institucional que se resistirá también por la movilización, las huelgas y la violencia, dificultando que el juego de la demanda y la oferta de cambio termine un nuevo equilibrio o arreglo institucional, y privando así al país respectivo de capturar los beneficios potenciales que tal cambio institucional podía suponerle.

9. Liderazgos para la gobernabilidad democrática

El liderazgo es una parte vital para el cambio institucional. Pero existen demasiados equívocos en la literatura sobre el liderazgo como para no proceder a algunas aclaraciones previas. En sociedades sometidas a entornos turbulentos como las actuales, donde los nuevos juegos y sus reglas imponen desaprender y desprenderse de algunas de las viejas competencias y modelos mentales para desarrollar otros nuevos y adaptados, los liderazgos meramente transaccionales no bastan. Este tipo de liderazgo no sirve para producir la arquitectura social que incentive el desarrollo de la confianza o capital social necesarios para hacer sostenible el cambio institucional. La gran cuestión que los líderes actuales confrontan puede formularse así: ¿cómo puede una sociedad heterogénea, con gran número de actores portadores de diversos intereses en conflicto, en la que ningún grupo puede forzar a los demás a cooperar, encontrar caminos para avanzar hacia arreglos institucionales más eficientes y equitativos? (Dove, 1996).

*Sin la función de liderazgo
el cambio no se acabará
produciendo*

Desde una perspectiva institucional de la gobernabilidad democrática el liderazgo viene referido a funciones y procesos, no a personas. La historia es empujada por fuerzas impersonales. Pero la historia particular de una sociedad acaba siendo moldeada por el número y la calidad de las personas que se deciden ponerse al frente del proceso de cambio. Éste no se produce nunca por sí sólo. Sólo los deterministas históricos creen lo contrario. Sin la función de liderazgo el cambio no se acabará produciendo o se producirá de manera limitada o inadecuada. La emergencia de los nuevos modelos mentales, percepciones o aprendizajes, el cambio de actitudes, la adquisición de nuevas competencias, son procesos que pueden darse más rápidamente y mejor cuando se dispone de liderazgo.

El liderazgo transformacional no es una función limitada a las altas posiciones de autoridad, sino que debe extenderse por el conjunto de la sociedad. En sociedades pluralistas y complejas los liderazgos de-

ben hallarse desparramados por toda la sociedad. Ser líder depende de la decisión personal de asumir la función de ponerse al frente, procurar visión y sentido de la dirección, comunicar y construir confianza, tanto o más que de la posición que se ocupe formalmente. Lo que no supone desconocer la importancia crítica del liderazgo gubernamental.

Algunas comparaciones entre tipos de liderazgo y niveles de capital social -que es otra forma de llamar al sistema institucional formal e informal- (Putnam, 1993; Fukuyama, 1994) resultan de interés. En las sociedades con alto nivel de capital social el liderazgo tiende a ser plural, participativo y orientado a futuro. En las sociedades con bajo nivel de capital social los liderazgos tienden a ser concentrados y de visión corta. En estas últimas sociedades el poder se encuentra muy concentrado, pero también muy condicionado por los equilibrios entre actores cuyas relaciones no se basan en la confianza ni en tradiciones cívicas fuertes. En estas sociedades el liderazgo tenderá a ser transaccional o de acomodación entre actores en evitación de conflictos. El liderazgo transformacional emergerá con mucha dificultad ahogado en la casi imposibilidad de reconocer y manejar positivamente el conflicto.

El liderazgo requerido para el cambio institucional exige, en primer lugar, visión. La formulación de la visión requiere: (a) la comprensión de los intereses a corto y largo plazo de un amplio espectro de actores sociales; (b) una percepción afinada de los equilibrios implicados en los arreglos institucionales vigentes; (c) conciencia suficiente de los impactos que las tendencias y fuerzas de cambio actuales y futuras van a tener sobre la sociedad y sus principales actores. Lo decisivo no es que la visión sea innovativa sino que conecte con los intereses y motivaciones de amplias audiencias (Kotter, 1990).

En segundo lugar, los liderazgos para la gobernabilidad democrática requieren legitimidad. La legitimidad es lo que permite que funcione una comunicación efectiva entre el liderazgo y sus audiencias. Tal comunicación no depende tanto de las habilidades para comunicar como de haber alcanzado credibilidad. La legitimidad del liderazgo no depende, pues, de la detentación actual del poder (todos los líderes son detentadores actuales o potenciales de poder; pero no todos los detentadores de poder son líderes...), sino de la credibilidad y la confianza que inspira a sus audiencias. Tal credibilidad y confianza no procede automáticamente de las cualidades personales, sino que son el producto de un proceso de percepción de consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados. Pero no siempre se otorga confianza a los líderes por las razones correctas. El ajuste de expecta-

Los liderazgos para la gobernabilidad democrática requieren legitimidad

tivas entre los líderes y sus audiencias resulta tan necesario como la explicación compensadora de las inconsistencias percibidas (Burns, 1978).

La capacidad de manejo de conflicto resulta crítica

En tercer lugar, los liderazgos para la gobernabilidad democrática requieren la capacidad para tratar adecuadamente el conflicto. Si el conflicto no puede emerger, tampoco lo hará la conciencia de los costos de mantenimiento del status quo. La democracia es también una arena para el reconocimiento y tratamiento civilizado del conflicto. Los líderes de la gobernabilidad democrática no rehuyen sino que utilizan el conflicto como un estímulo del proceso de desarrollo y aprendizaje social. Para ello necesitan desarrollar la capacidad de convertir demandas, valores y motivaciones conflictivas en cursos de acción coherentes, que competirán en la arena política con otros alternativos. Visión y credibilidad ayudarán; pero la capacidad de manejo del conflicto resulta crítica. El cambio institucional genera conflicto no sólo entre actores sino en el seno de un mismo actor. La incertidumbre del cambio produce por lo general ansiedad, cuyo nivel deberá acompasarse con el de aprendizaje de las nuevas pautas y la adquisición de las nuevas seguridades. Si huir al conflicto puede evitar el cambio, el conflicto descontrolado puede generar un exceso de incertidumbre que puede traducirse en el rechazo del liderazgo (Heifetz, 1994).

Los liderazgos han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social

Finalmente, los liderazgos para la gobernabilidad democrática han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social. La clase de liderazgo capaz de catalizar el cambio institucional ha de ser capaz de plantear cuestiones y opciones difíciles, cuyo enfrentamiento no tiene respuestas preestablecidas y plantea la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje social. La capacidad para provocar y conducir estos procesos es quizás la más sobresaliente en el liderazgo actual. Pero la conducción del proceso de aprendizaje social es una función que tiene poco que ver con la aplicación a los problemas sociales del repertorio de herramientas preestablecidas. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de opciones difíciles y problemáticas, que en un esquema democrático implican transparencia, deliberación y conflicto. Ningún experto internacional podrá sacar de su caja de herramientas una solución mágica que evite a los pueblos estos dolores de parto.

Pero los pueblos y sus líderes caen muchas veces en la tentación de buscar la solución mágica. No se aperciben de que el verdadero aprendizaje social no consiste en encontrar la solución correcta, sino en un proceso continuo de cuestionamiento, interpretación y exploración de

opciones. El aprendizaje para el cambio institucional se corresponde a lo que Argyris ha denominado aprendizaje de «doble lazo». Éste, a nivel individual, requiere que la persona examine los temores y deseos que subyacen a cierta pauta de comportamiento. A nivel organizacional, fuerza a los empleados a examinar las políticas, prácticas o acciones que protegen frente a las amenazas y las incomodidades pero que también impiden que la organización aprenda a reducir o a eliminar las causas de tales amenazas e incomodidades. A nivel social, este tipo de aprendizaje obliga a que los actores comprendan cómo los sistemas institucionales existentes afectan los valores fundamentales de la convivencia (Argyris, 1982).

Pero el aprendizaje social no se limita a la mera comprensión intelectual. Ganar conciencia de por qué actuamos de determinada manera o de por qué existen ciertas políticas o reglas no es suficiente para que comience el proceso de cambio. El verdadero aprendizaje tampoco consiste en acumular o añadir nueva información o soluciones al acervo preexistente. En momentos de discontinuidad, el aprendizaje implica principalmente reemplazamiento de información, modelos, valores y competencias. Hay que desaprender para aprender los nuevos modelos, valores y competencias que nos capacitarán para seguir aprendiendo. América Latina está viviendo el cambio de un modelo de desarrollo. Optimizar las potencialidades del nuevo modelo requiere multitud de liderazgos conducentes de este tipo de aprendizaje.

Todo proceso de aprendizaje implicará necesariamente incertidumbre y tensión. Sin tensión no hay aprendizaje ni cambio. Una función clave del liderazgo es la capacidad de producir y controlar el tipo de tensión emergente. La tensión catalizadora del cambio es lo que Senge llama «tensión creativa». En ella los líderes fuerzan a los actores sociales a aceptar la realidad existente, impidiéndoles la huida hacia fantasías sobre la misma. Parte de dicha realidad es la conciencia de los riesgos del status quo, de las amenazas que se ciernen de prevalecer el inmovilismo. Dicha conciencia genera la tensión, la ansiedad y el conflicto necesarios para el cambio hacia la visión, imprecisa pero fiable de una nueva realidad. Imprecisión y fiabilidad dependen de la legitimidad o credibilidad de los liderazgos. Éstos han de mantener la tensión entre la realidad presente y la visión futura, sin dejar de controlar el nivel de conflicto frente al riesgo de una ansiedad paralizante (Senge, 1992).

El aprendizaje social no hace el cambio institucional menos complejo. Pero puede contribuir a mejorar las habilidades de los actores para enfrentar los retos de un entorno de mutación acelerada y quizás permanente. En tales entornos el aprendizaje y la evolución ins-

*Hay que desaprender
para aprender los nuevos
modelos,
valores y competencias*

*La democracia sólo
se sobrevive a sí
misma mediante su
refundación
permanente*

titucional no tienen un punto de llegada. Difícilmente podremos llegar a decir que ya hemos consolidado la democracia, hecho eficiente el mercado y equitativa la sociedad. Cada generación va a tener su propia responsabilidad en esta reconstrucción incesante de la historia. La democracia se ha dicho con razón que sólo se sobrevive a sí misma mediante su refundación permanente. Igual sucede con los mercados y con las instituciones de la solidaridad social, como muestra el actual replanteamiento del Estado del bienestar en tantos países avanzados. Porque las instituciones que subyacen a estos conceptos sólo existen en un estado de evolución y reevaluación permanente. Quizás el reto más decisivo de los liderazgos para la gobernabilidad democrática estribe en la catalización de los actores sociales para sostener este reexamen constante que es la base de todo el proceso de aprendizaje (Burns, 1978).

Bibliografía

ARGYRIS, c., SCHON, D.A., Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading MA, Addison-Wesley, 1978.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, 1993.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe, Washington, D.C., 1993.

BARRO, R., «Democracy and Growth», en Growth and Political Institutions, Centre de Recerca en Economía Internacional, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 1995.

BURKI, EDWARDS, The Mexican Crisis of 1994 and the Future of Latin American Reform, Servidor del Banco Mundial en Internet.

CEPEDA Fernando, «La herencia del clientelismo», en El Fin de la Política o su Verdadero Comienzo. La Voz de los Actores, PNUD, Santa Fe de Bogotá, 1996.

COMISION PARA LA GESTION DE LOS ASUNTOS PUBLICOS MUNDIALES, Nuestra Comunidad Global, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

CROZIER M., S.P. HUNTINGTON y J. WATANUKI, The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comission, New York University Press, 1975.

DE CLOSETS François, Toujours Plus! Libertés. Feodalités. Inégalités. Grasset, Paris 1982.

DE LA DEHESA Guillermo, «El Reto de la Unión Monetaria», en El País, 5 de agosto de 1996.

DOMINGUEZ Jorge, «Los Partidos y la Reforma del Estado», en PNUD, El Fin de la Política..., op. cito

DOVE, S., Leadership for Governance. draft, Barcelona Governance Project, Esade, 1996.

DROR Y., La Capacidad de Gobernar, Círculo de Lectores, Barcelona, 1994.

DROR Yehezkel, Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas, documento presentado a la 12 reunión de expertos, Programa de las Naciones Unidas para la Administración y las Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.

EDWARDS Sebastian, Crisis and Reform in Latin America. From Dispair to Hope, World Bank, Washington, 1995.

FERNANDEZ FAINGOLD Hugo, Gobernabilidad Democrática en Tiempos de Reforma, texto presentado a la Reunión Consultiva sobre el Programa Regional de Gobernabilidad del PNUD, Mexico, 29 de marzo de 1996.

GONZALEZ ENCINAR J.1., Derecho de Partidos, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1992.

HEIFETZ, R.A., Leadership without Easy Answers, Cambridge MA, Cambridge University Press, 1994.

IGLESIAS E. v., Reflexiones sobre Desarrollo Económico. Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano, BID, Washington, 1992.

Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 1996.

KRAVCHUK y SHACK, «Designing Effective Performance Measurement Systems under the Government Performance and Result Act of 1993», en Public Administration, July-August 1996, vol. 46, num. 4.

MARCH James G., OLSEN Johan P., Democratic Governance, The Free Press, New York, 1995.

MARCH JAMES G. and OLSEN JOHAN P., Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, The Free Press, 1989.

MARCH, J.G. Y OLSEN, J.P., Democratic Governance, The Free Press, New York, 1995.

MCGREGOR BURNS J., Leadership, Harper and Row Publishers, New York, 1975.

NORTH, D.C., Institutions. Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1991.

OLSON, M., «Dictatorship, Democracy, and Development», American Political Science Review, Vol. 87, No.3, September, 1993.

OLSON, M., y otros, «Property and Contract Rights under Democracy and Dictatorship», en Growth and Political Institutions, Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 1995.

OSBORNE David, GAEBLER Ted, La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público, Paidós Ibérica, Barcelona, 1994.

OSTROM E., SCHROEDER L., WYNNE S., Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective, Westview Press, San Francisco, 1993.

OSTROM, E., GARDNER, G. y WALKER, J., Rules, Games and Common-Pool Resources, The University of Michigan Press, 1994.

OSTROM, V., FEENEY D. y PICTH, H. (eds.), Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives and Choices, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1989.

PNUD y BID, Un Gobierno para el Desarrollo Humano, 1993.

PRATS Joan, «Por unos Legislativos al servicio de la Democracia. la Eficiencia Económica y la Equidad Social», texto presentado al «Encuentro Legitimidad de las Instituciones Democráticas en América Latina», BID, Washington, 1996.

PUTNAM D Robert., Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press, Princeton, 1993.

SANGUINETTI, J.M., Meditaciones del Milenio. Los viejos y nuevos caminos de la libertad, Arca, Montevideo, 1994.

SULBRANDT José, «Presidencia y Gobernabilidad en América Latina: de la Presidencia Autocrática a la Democrática», en Reforma y Democracia, número 2, Caracas, 1994.

WALZER, M., Spheres of Justice, Basic Books, New York, 1983.

WASHINGTON Suzanne, Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments, en PUMA documents, OCDE, Paris, 1996.

WORLD BANK DISCUSSION PAPERS, Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies, Salvatores Schiavo-Campo, 1989.

WORLD BANK, Governance and Development, Washington, D.C., 1992.

ZUMBADO Fernando, «Un Nuevo Campo de Cooperación Internacional», en Cooperación Política para la Gobernabilidad Democrática, Presidencia de la República de Chile y PNUD, Santiago de Chile, 1996.

Capítulo VIII

NUEVOS CAMINOS PARA AMÉRICA LATINA

Juan Rial, Consultor

Tiempos de incertidumbre. El comienzo del siglo XXI.

Es ya un lugar común decir que la caída del muro de Berlín en 1989 simboliza el fin de una época. En ese año comenzó el derrumbe del «imperio exterior» de la Unión Soviética, construido a partir de la ocupación de los países de Europa del Este al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Al derrumbe siguió la implosión del «imperio interior» de la URSS, creado en 1922. El debilitamiento y la derrota de uno de los grandes contendientes en la guerra fría promovió procesos de cambio en todo el globo. Con ello, al decir de Eric Hobsbawm, culminó ese corto siglo XX, iniciado con violencia en Sarajevo en 1914 y terminado también con violencia en Sarajevo, en el fragor de un nuevo tipo de conflicto religioso-étnico que, en la era naciente, desplaza a los enfrentamientos ideológicos clásicos del siglo XX.

Una serie de hitos jalonan el cambio de era. En 1990 se derrumba el apartheid en Sudáfrica. En 1994 el apretón de manos entre Shimon Peres y Yaser Arafat abre una esperanza de convivencia pacífica entre árabes y judíos en el muy convulsionado Medio Oriente. En Asia, las zonas costeras de China se integran decididamente al nuevo mundo global; el punto de no retorno de este fenómeno estará marcado por la incorporación de Hong Kong en 1997. Para 1998 se espera otro gran acontecimiento: la creación de la moneda común de la Unión Europea. Los cambios que tienen expresión espectacular en los avances científicos tecnológicos, tienen inmediata traducción en el campo económico, en las estructuras sociales, en las formas de la vida cotidiana y también en la manera de hacer política y concebir la convivencia en la comunidad organizada.

La tercera gran ola de democratización es parte del nuevo escenario que se vislumbra para el siglo XXI. Tuvo como gran protagonista a América Latina en una década tildada de «perdida» por economistas que no supieron aquilatar la magnitud del cambio provocado por esta gran revolución pacífica. Fue la legitimidad de la nueva construcción democrática la que le permitió pervivir, pese a sus eventuales ineficiencias.

En la década de los setenta surgen los llamados «dragones» asiáticos. Estos fueron seguidos, a fines de los ochenta, por nuevos «tigres». La región sorprendió a menudo a observadores y analistas. Con los sucesos de la plaza Tian An Men pareció, por un momento, que la gran

ola mundial de democratización se detendría. Sin embargo, la creación de las zonas especiales de Guandong y la costa del Mar de la China que rodea a Hong Kong, de Amoi a Zhuhai, consolidó nuevos caminos para el manejo de la economía que no dejaron de tener repercusión en lo político. Los sesgos y matices políticos y económicos de esta extensa zona del mundo parecen reflejar la diversidad de alternativas en la que se mueven los procesos de globalización.

Hasta 1914, en la zona europea que hoy es parte del llamado «primer mundo», continuaban predominando las tendencias históricas heredadas del siglo anterior, cuando se produjo la segunda revolución industrial, se expandieron las ciudades y se consolidaron los estados nacionales. Mientras, al otro lado del océano, en los EEUU, culminaba la carrera hacia el Pacífico para ocupar todos los territorios vacíos o en manos de indígenas, constituyéndose en una potencia industrial y financiera de primer orden.

Políticamente, en ese primer mundo corría un proceso de incorporación de ciudadanía que alcanzaba a los sectores populares y a las mujeres, crecía la afirmación de las libertades públicas y se construía un régimen político democrático, mientras que en los centros urbanos emergía una conflictiva cuestión social que enfrentaba a empresarios y trabajadores.

Era un mundo abierto, que se expandía hacia las colonias y expulsaba a la masa de trabajadores sobrantes hacia territorios poco poblados, hacia EEUU, el sur de América Latina, Australia y Nueva Zelandia. Bajo el dominio de la libra esterlina se estaba frente a un mundo «globalizado» y escasamente regulado, donde el estado nacional se concentraba en las tareas básicas: la seguridad externa e interna, la recaudación de impuestos, al tiempo que, poco a poco, crecían sus funciones en ámbitos sociales y económicos.

En la Alemania de Bismarck aparecieron mecanismos de protección para los trabajadores, poniendo en marcha uno de los primeros estados de bienestar, en este caso bajo la forma de estado asistencial que, luego de la crisis económica de 1929, se extendieron por todo el primer mundo, bajo diversas modalidades.

La primera guerra mundial produjo un cambio de sentido en la globalización. Se manifestó en la pérdida de límites en la práctica de la violencia. Lo que ya se venía insinuando en conflictos más localizados, apareció con todo su horror en una confrontación entre alianzas estatales. Los viejos códigos militares de honor heredados del medioevo desaparecieron ante la guerra practicada por ejércitos de ma-

sas propios de la era industrial. Al fin de la contienda, algunos de sus conductores y otros que estaban aún en los rangos subalternos, propusieron la doctrina de la «guerra total» que se llevó a la práctica poco tiempo después.

Las consecuencias económicas de la paz no favorecieron un retorno al crecimiento económico global. Como lo señaló Keynes, autor del libro titulado con las palabras de comienzo de la frase anterior, llevarían a una nueva confrontación y a una recesión económica de alcance desconocido hasta ese momento. Estos hechos condujeron a un «cierre del mundo» y al fin del proceso de globalización económica que fue la tendencia dominante en la segunda parte del siglo XIX. Se tornó difícil mantener la vieja concepción del equilibrio del poder entre grandes potencias que imperó luego del Congreso de Viena hasta la Gran Guerra. Fue el tiempo de los dogmas, de la conformación de alternativas al liberalismo político, cuando aparece el «socialismo real» y las variantes del totalitarismo fascista. La nueva gran confrontación de los años cuarenta culminó con la derrota de uno de esos dogmas: la variante nazi - fascista.

Apareció un mundo bipolar signado por una confrontación entre dos grandes concepciones, apoyada en el terror mutuo de la destrucción termonuclear, que finalizó hace poco tiempo con la implosión de la organización política de uno de los contendientes. Puede discutirse si primó la idea de un mundo democrático, con libertades individuales y una sociedad organizada en líneas abiertas, seculares, o si el principal triunfante fue la economía de mercado, con todas sus restas. Sin embargo, es un hecho que la otra alternativa dogmática, el socialismo real sucumbió.

La guerra fría, fue un tiempo de certidumbres. Había dos campos, dos proyectos posibles de organización política, cultural y económica de la sociedad. En el clímax de la confrontación, empero, comenzó, inadvertidamente al principio, un movimiento que condujo al gran cambio que aportó el siglo XX. Los años sesenta mostraron la emergencia de una nueva cultura. Afectó a occidente, pero también fue la semilla de grandes cambios en el área del fenecido campo socialista, donde, poco a poco, por las grietas del régimen entonces vigente, fue pasando la información de un modo de vida alternativo. La promesa del paraíso terrenal de los países del régimen comunista se contradecía con la dura realidad de la vida cotidiana. La confianza de los dirigentes del «segundo mundo» en la utopía socialista comenzó a erosionarse rápidamente ante la demostración de lo que ocurría en la otra mitad del mundo.

La creación de un nuevo mundo en donde el tiempo histórico se aceleró fuertemente dio lugar a un fuerte cambio en la percepción acerca de la vida, promoviendo una revolución cuyos efectos recién estamos comenzando a visualizar. Nuevos valores surgieron. La preo-

cupación por el medio ambiente, por una nueva idea de justicia para eliminar discriminaciones basadas en la diferencia de piel, en la protección de las minorías, en los derechos de las mujeres y, en general, en las cuestiones de género. Comenzó a percibirse como intolerable la existencia de la pobreza, hecho que ha acompañado a la humanidad desde que se tiene memoria.

Se dio en tiempos en que el saber científico-técnico, producto de la acción de una comunidad que superaba en número a la totalidad de quienes produjeron conocimiento a lo largo de toda la historia de la humanidad, pudo lograr que los efectos prácticos de los mismos llegaran en tiempos cortos a difundirse en la vida cotidiana.

La revolución en la tecnología de la información permitió una ampliación del campo de las telecomunicaciones y, en el área de la computación, tanto en equipos como en programas. Con la miniaturización aparecieron los computadores personales, se amplió notoriamente la capacidad de producción material e intelectual. Hace veinticinco años había en el mundo unos 50.000 computadores, hoy ya se llega a más de 170 millones. Un pequeño computador portátil, que vale unos dos mil dólares, tiene una capacidad superior a un gran equipo de mediados de los años setenta que valía diez millones de dólares. Con ello irrumpieron los conceptos de «tiempo real» y de virtualidad. Temas reservados a los libros de ficción se hicieron realidad en corto tiempo.

"... Hoy lo principal es la obtención de la información"

Germán Rama

Los cambios políticos en el escenario internacional, la constante aceleración de los procesos de cambio científico y técnico que introduce la nueva tecnología de la información, aunados a nuevas formas de gestión económica, indican que estamos frente a una nueva etapa de la historia. La postmodernidad, como algunos la han llamado, ya ha irrumpido no sólo en el primer mundo, también se ha extendido, mediante la nueva globalización a todo el globo. La misma se solapa con los procesos de modernización que están dando cuenta del resto del mundo tradicional, de base rural, en desaparición. Estamos ya en un nuevo siglo, aunque la cronología indique que faltan pocos años para que se produzca el paso al tercer milenio.

América Latina frente al gran cambio

"...mirar hacia adelante... ... el futuro no es lo que era..."

*Julio María Sanguinetti
(citando a Paul Valery)*

¿América Latina o Américas Latinas? La cuestión ha sido debatida constantemente y no está cerrada. No hay dudas que hay diferencias en el hábitat y la cultura entre México, el Caribe, los países del istmo centroamericano, y los sureños, entre los cuales es factible distinguir a los andinos, de los brasileños y de los habitantes del Cono Sur. Pero predominan los factores que llevan a la cercanía, entre los cuales una his-

toria común durante el período colonial y dos lenguas romances, el castellano y el portugués, que marcan la cultura de la región. Influencias europeas comunes en el campo cultural, religioso y político también llevan a esa percepción de pertenecer a una unidad. Pero quizás lo más importante para ello es nuestra posición en el mundo. Desde el exterior se nos visualiza como un todo, como integrantes de una región particular del mundo y lo aceptamos. Nos identificamos como latinoamericanos frente al resto del mundo.

¿Iberoamérica? Es otra forma de vernos, implicando que se ha superado la vieja situación colonial de quinientos años atrás y hoy América hispana y América portuguesa ven que sus antiguas metrópolis son un puente hacia esa nueva región en constante construcción: La Unión Europea. Se ha pasado de la narrativa histórica del descubrimiento a la nueva metáfora del encuentro de civilizaciones. El cambio está en proceso, sin culminar.

*"... hay varias Américas
Latinas..."*
Manuel Marín

Cualquiera sea la visión que se adopte, lo cierto es que en la América Latina de nuestros tiempos ya está lejos la imagen de un gran continente rural, productor de materias primas, periferia de un centro que basculó desde la vieja Europa a los EEUU. La acción del Estado en tiempos pasados estimuló la migración interna hacia los centros urbanos. El proceso ha llevado a que la región sea una de las más urbanizadas del mundo, con altos grados de concentración de población en ciudades. Hoy es una región donde se encuentran dos de las megalópolis más pobladas del mundo: México y San Pablo, y en toda la región más de la mitad de su población vive en centros urbanos. Consiguientemente, es allí, en los centros urbanos, donde se produce una dura lucha por la vida para buena parte de una población que todavía guarda hábitos de vida rurales. Tienen que adaptarse a ciudades donde ya pasó la fase industrial y deben volcarse a actividades de servicios, en buena medida en un marco de informalidad.

En el viejo continente, la conformación de una compleja sociedad diferenciada regionalmente precedió a la construcción de los Estados nacionales. En los EEUU la compleja trama social que describió Tocqueville en su libro **La Democracia en América** señalaba un camino donde el equilibrio entre el Estado y la sociedad era notorio. En América Latina el papel central en la conformación de la estructura social siempre lo tuvo el Estado.

Desde que se produjo el encuentro de dos mundos, hace ya un poco más de quinientos años, primero el colonizador y luego los gobiernos independientes fueron quienes dieron forma a la sociedad a través del

control del poder. El colonizador apenas pudo poner las bases de una administración incipiente, imponiéndose a las estructuras que habían construido sus predecesores indígenas en las zonas de mayor avance cultural y político de la región. En las regiones vacías, o con grupos indígenas con culturas pre-estatales fue el colonizador el que sentó las bases de esos aparatos como forma de organizar la economía y la sociedad y asegurar el dominio político de la región.

Los primeros gobiernos de los nuevos Estados independientes del siglo XIX desgarrados por constantes enfrentamientos intestinos no pudieron avanzar mucho. Pero, la internacionalización -hoy diríamos «globalización»- que impuso la segunda revolución industrial, ese dato que los políticos del fines del siglo XIX tuvieron que tener siempre presente, trajo las redes de ferrocarriles, los telégrafos, los modelos de sistemas de educación pública, las pautas de los higienistas que comenzaron a abatir la mortalidad y extender la duración de la vida. Con ello comenzaron, con distinto ritmo y alcance, los procesos de construcción nacional. El Estado fue el motor del proceso. Las capitales de los países fueron el centro desde donde se irradió este proceso modernizador iniciando un proceso de constante crecimiento de la urbanización.

Del caudillismo y de la constante violencia que enfrentaba a los jefes de las bandas armadas y sus aliados, los «doctores» de las ciudades, que conformaban los partidos de notables, conservadores y liberales, del siglo XIX se pasó a lo largo del siglo XX a una nueva América Latina.

Desde la nueva perspectiva histórica de un corto siglo XX, nosotros podemos considerar que la modernización se condujo con un ritmo alto. Sin embargo, los contemporáneos, seguidores de los modelos de los países avanzados, muchas veces experimentaron la frustración que implicaba constatar que sus países tropezaban con dificultades o retrocedían, como en 1880, después de la crisis financiera de la City londinense.

América Latina conoció el paso desgarrador de los grandes conflictos del primer mundo bajo formas diferentes a las que se manifestaron en gran parte de Europa y Asia entre 1914 Y 1918 y luego de 1939 a 1945. Si exceptuamos la gran confrontación de 1936 a 1939 en España, podemos constatar que Iberoamérica, pese a que registra conflictos bélicos entre sus Estados, ha logrado tener una historia que evitó los horrores de la guerra total. Pero no los de la violencia y la confrontación fratricida.

También en la región Iberoamericana se experimentó con alternativas a la democracia. Hubo regímenes que intentaron acercarse a la idea de una sociedad corporativa de tipo fascista.

Hubo otros que buscaron la construcción del socialismo real. En su mayoría, pocos mantuvieron un esquema de sociedad abierta. Fue recurrente la existencia de regímenes autoritarios, muchos de ellos transitorios, «comisariales», concebidos como interregnos para sortear una crisis, otros como proyectos mesiánicos de salvación nacional.

Durante la guerra fría la región latinoamericana fue teatro de una dura disputa entre los dos grandes superpoderes, los EEUU y la fenecida URSS. Mientras que Portugal y España mantuvieron sus regímenes corporativistas hasta los años setenta para, luego de transiciones exitosas, encaminarse hacia la democracia y la integración en lo que hoy es la Unión Europea, en la región latinoamericana se vivieron momentos dramáticos.

Las Guardias Nacionales creadas por EEUU en América Central y el Caribe fueron impotentes frente a movimientos revolucionarios rurales o a insurrecciones urbanas. Todas fueron barridas. En dos de los países se experimentó con un modelo de socialismo real, perviviendo, aunque jaqueado, en uno de ellos. En la mayoría, fue el tiempo de las dictaduras militares, muchas de ellas de muy triste recuerdo, pues sólo puede ponerse en el saldo para la historia su acción represiva.

Hacia los años ochenta, sin embargo, comienza el gran cambio. Para los economistas fue una «década perdida», por los efectos de la gran crisis de la deuda externa que comenzó en México en 1982. Pero fue también la década en la que se recobró la democracia, hasta entonces refugiada en sólo un puñado de países de toda América Latina. El retorno a la democracia comenzó en América del Sur, extendiéndose, luego a América Central.

Una gran paradoja se da en esos tiempos de cambio. La democracia se afirma en medio de un gran cambio en la economía, en la estructura social y en las pautas culturales y al mismo tiempo que la región pierde peso estratégico, dado que llegó al fin la gran confrontación basada en el terror del aniquilamiento nuclear mutuo entre las grandes potencias.

En los años setenta los países ibéricos también caminaban hacia la democracia. Pero en un marco diferente. Hoy España y Portugal son parte del gran proceso de construcción de la Unión Europea, están integrados al primer mundo avanzado que enfrenta los retos de la llamada postmodernidad.

América Latina, mientras tanto, vive en el marco de una nueva ola de globalización desde la pertenencia al llamado tercer mundo de los países en desarrollo. Ya no es el continente rural de hace medio siglo,

cuando comenzaba la guerra fría. Hoy se trata de una macro región urbanizada, con nuevos regímenes políticos democráticos que han soportado duras pruebas saliendo airosos. Sus economías han pendulado fuertemente del intervencionismo y el dirigismo estatal hacia una fuerte desregulación y al abandono de actividades empresariales. Sus administraciones públicas pasan por una crisis de identidad y su eficiencia está en tela de juicio. El prestigio de las organizaciones que conforman el Estado no es el deseado. En suma, la institución que a lo largo de la historia de la región, en los últimos cinco siglos condujo a los países, está jaqueada. Algunos desean sustituirla en busca de la transferencia de recursos. Son los llamados buscadores de rentas. Otras tratan de recortar su marco de acción transfiriendo sus tareas a otro tipo de organizaciones quasi-gubernamentales de carácter privado. Quieren cobrar impuestos o proveer servicios monopólicos a cambio de un canon. La ineficiencia e ineficacia de los corroídos aparatos estatales favorece este proceso.

Estamos en tiempos de incertidumbre. Al caer los grandes dogmas ideológicos, desde los que prometían «mañanas-que-cantan» [endemains qui chantent], hasta los que preconizaban una sociedad ordenada, masiva, que reducía las diferencias, ha reemergido el liberalismo como orientador de la vida política. Es bienvenido, pues los valores de la libertad, la igualdad y la fraternidad se han plasmado en todas las declaraciones de derechos de la humanidad. Pero ya no estamos en tiempos de la Ilustración. El liberalismo hay que extenderlo fuera del marco societal que le dio origen. Ahora es el tiempo de una modernidad y una postmodernidad con una rica diversidad cultural. La heterogeneidad surgió por las grietas de la grisura del orden total que no logró imponerse. El liberalismo en América Latina debe alcanzar a masas de indígenas y de mestizos que nunca creyeron en él debido a la exclusión que sufrieron.

"Tenemos un claro catálogo de errores cometidos, pero no tenemos una hoja de ruta para el porvenir"

Julio María Sanguinetti

El Estado, el integrador societal, ha sido puesto en cuestión. Se lo ha considerado una de las fuentes de los males que hacen que la región se mantenga en el subdesarrollo.

No queda claro hacia donde conduce la nueva etapa histórica. No es tiempo de nuevos dogmas, pero sí la hora de poner balizas para señalar el camino. La reflexión apenas ha comenzado, los eventos se atropellan y quienes tienen que tomar decisiones deben hacerlo sin mapas. Después de cada gran sacudón societal pasa un tiempo antes que la serenidad permita el pensamiento profundo. Pero no hay mucho tiempo a perder. Se necesita la hoja de ruta y una brújula. Se trata de objetivos, más que de una idea rectora acabada, cerrada. La gente necesita metas, algo que no se puede alcanzar, pero que constituye un acicate para el diario vivir. Sin esa motivación la sociedad no se mueve y los excluidos juntan el resentimiento que motiva las «jacqueries». Hay una escasez de metáforas, de sagas en el mundo.

Quizás la falta más evidente del siglo XX que feneció. Probablemente no fue tanto por falta de aspirantes a ser los Bodins o Tocquevilles de este tiempo, sino por el pragmatismo imperante, que no otorga tiempo para gestar una nueva idea sobre qué es el Estado en las nuevas condiciones contemporáneas, que implica para el contrato social y la seguridad de los individuos y las comunidades. Como se sabe esto afecta a los dirigentes, pues el político que no hace soñar a sus seguidores no tiene posibilidades de mantenerse en el poder contando con el consenso de sus gobernados.

'El Estado y la Administración deben conservar aunque depurados, la capacidad de intervenir en todo aquello que la actividad privada por sí sola no pueda hacer''

Jordi Pujol

El Estado en tiempos de globalización.

Durante el siglo XX y muy especialmente, luego del fin de la Segunda Guerra Mundial el campo de actuación del Estado se ha expandido masivamente en casi todo el mundo. Desde el núcleo inicial de una organización que apuntaba a mantener la seguridad exterior, la ley y el orden, a una que se ocupa desde la educación, la salud de los ciudadanos, hasta la regulación de la economía en muy diversas formas, que pueden alcanzar desde simples formas indicativas hasta la promoción de actividades productivas, el Estado fue creciendo. Aparecieron agencias diferenciadas y niveles de ejecución territorial diversos -desde el central a los regionales (provincias y estados) y locales (municipios)-. Lógicamente creció el número de sus servidores. En algunos casos se mantuvo cierto control central sobre esa expansión. En otros, se exacerbó el sistema de poderes contrapuestos y balanceados, conformándose estructuras federadas de agencias que generaron intereses propios, muchas veces contrapuestos.

Mantener este Estado expandido obligó a ampliar las fuentes de recaudación impositiva y el impacto de las medidas efectivas de implementación, a través de tratamientos desiguales, condujo a recurrir al constante déficit en la operación estatal. La crisis del Estado se ha dado con diferente intensidad a lo largo de todo el mundo. La debilidad del Estado no explica en muchos casos su fracaso, sino que es el resultado de las resistencias provocadas por las nuevas políticas que impulsó, a partir de la constatación de los problemas sociales enfrentados. Ni siquiera el mundo avanzado ha escapado a la necesidad de una reforma.

Enjugar los déficit fiscales por vía de la impresión del papel moneda condujo en muchos países de América Latina a los incendios hiperinflacionarios que trajeron graves consecuencias sociales a los que tomaron esa vía, como forma de seguir manteniendo una estructura creada para otras circunstancias. Los préstamos de corto y mediano plazo fueron otra de las alternativas para mantener a flote las

finanzas estatales, muchas veces combinadas con la aplicación del «impuesto inflacionario».

Pero el tiempo de la verdad llegó. Hacia los ochenta la crisis de la deuda mexicana desató un proceso de ajuste que todavía está en marcha. Paradojalmente, la imposición, muchas veces en forma fuerte, de las nuevas medidas, debilitó la legitimidad y empobreció la capacidad del Estado de seguir siendo el centro de la sociedad política.

"Los caminos los tenemos que ir construyendo sabiendo que no van a ser nunca rígidos. El tema es tener claros los objetivos, aquellos horizontes, aquellos ideales hacia los que tenemos que transitar y ubicar a través del pensamiento racional: las balizas que, a un costado y otro nos muestren los límites de la capacidad de desvío, para entonces ir construyendo ese camino que siempre ha de adaptarse a los tiempos y los lugares, a los hombres y las circunstancias"

Julio María Sanguinetti

"Hay una cuádruple crisis a superar: la del poder, la del estado-nación, la de la gobernabilidad y la de la estabilidad institucional"

Luciano Martins

Hoy el tema en discusión es cuál es el papel adecuado para el Estado en la sociedad. En muchos casos se acota el tema a la reducción de un Estado sobredimensionado en su burocracia y en sus funciones. Se argumenta que hay que volverlo efectivo, removiendo los excesivos controles y duplicaciones de funciones que paralizan su acción. Por consiguiente, se trata de salir del concepto de burocracia que sigue la tradición de los escribas egipcios, y que expuso académicamente Max Weber, para ir hacia una administración de tipo gerencial, orientada a la obtención de resultados y no meramente a seguir procedimientos que eviten el patrimonialismo. Eso hay que hacerlo, pero no basta. Hay que combinar las ideas de jerarquía, organización racional que atiende a fines -burocracia- con las nuevas formas de conducción y liderazgo mediante redes y equipos que intercambian decisiones a nivel horizontal.

En algunos casos se argumenta en favor de la descentralización de modo de acercar la maquinaria estatal al ciudadano y promover la acción colectiva a través de organizaciones de la sociedad civil, en lugar de hacerlo a través del Estado. La idea es teóricamente atractiva. Sin embargo, aplicar universalmente el principio, sin tener en cuenta tendencias históricas y necesidades puede, en muchos casos, acelerar la desintegración de la cohesión social, como lo muestran los casos en otras partes del mundo en que desaparecida la autoridad central se cae en el caos, la violencia y la acción de los señores de la guerra y mafias que sustituyen al poder desmenuzado, o en forma menos dramática, por la acción quasi rapaz de pequeñas elites locales que usufructúan de esos procesos por falta de controles.

El estado nacional se tiene que adaptar al funcionamiento de una sociedad globalizada que tiene un impacto diferencial en cada región y país. La disponibilidad y el bajo costo creciente de nuevas formas de transporte y comunicación electrónica de tipo virtual, aunados a un flujo constante de capitales privados que recorren instantáneamente las bolsas mundiales conforman una gran «hansa» de ciudades que lidera el mundo de hoy, más que los antiguos estados nación.

Estos hechos han llevado a decir a algunos que estamos ante el «fin

de la geografía, parafraseando la expresión referida a las ideologías.

Pero la geografía y las particularidades siguen existiendo. El hansa dominante de ciudades se solapa a los estados nacionales, no tiene contigüidad geográfica. Vastas regiones quedan en el medio. Y aún dentro de las propias ciudades hay vastos territorios donde la exclusión social es alta. En estos espacios no dominantes se reciben decisiones de alcance mundial. Enfrentar con éxito los retos planteados por los mercados financieros es una tarea casi imposible para un gobierno nacional. Este es un dato de la realidad. El punto consiste en conocer los mecanismos y tratar de lidiar con los representantes de los intereses en juego.

"Aquí la preocupación es cómo mejorar la calidad de los políticos frente a los nuevos tiempos y a los nuevos problemas, y ver cómo ese mejoramiento se proyecta sobre la estructura del Estado"

Enrique Iglesias

A pesar de la creciente incidencia de organismos multilaterales y de la transnacionalización de las principales firmas económicas, el Estado sigue constituyendo el referente político básico de cada comunidad en esta etapa histórica. Si bien hay una creciente construcción de normas institucionales, fundamentalmente tratados y convenciones, los mismos deben pasar por el proceso de aprobación de cada entidad estatal para pasar a formar parte de su orden jurídico. Sólo el consenso hace funcionar eficazmente a los organismos políticos internacionales. Por eso se requiere que el Estado siga siendo el mecanismo que debe proveer acción colectiva para regular la vida de los integrantes de una nación o comunidad multinacional regida por él.

El Estado tiene un centro compuesto por su estructura, conformada por el gobierno, el poder ejecutivo, el organismo legislativo y el judicial y un aparato burocrático que le permite funcionar.

"Hay servicios básicos en los que sólo el Estado tiene competencia, tales como la justicia y la educación básica, y para ello debe estar equipado de talentos y de un consenso nacional fuerte. El mercado, entonces, producirá todo lo que puede lograr en términos de un proyecto colectivo"

Michel Camdessus

Sus funciones continúan incluyendo las sustanciales que le dieron origen, referidas al mantenimiento de la ley y el orden, asegurar la defensa frente a posibles enemigos externos, el aparato para la recolección de recursos, impuestos, para llevar a cabo esa tarea. La defensa de la soberanía adquiere una nueva dimensión con los procesos de globalización. Los gobiernos electos democráticamente deben articular los intereses de sus representados por medio de negociaciones y compromisos. En los acuerdos internacionales con las grandes organizaciones internacionales de auditoría y monitoreo de las finanzas y el desarrollo, en las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio, en los acuerdos regionales o en los bilaterales con otros Estados, y en los arreglos con grandes conglomerados empresariales, se deben defender las necesidades y deseos de los pueblos.

Entre las acciones del Estado se incluye la regulación de actividades que esta organización no lleva a cabo por sí misma, pero que necesariamente debe controlar, responsabilizándose por su efectiva realización. Así, debe asegurar la sustentabilidad del hábitat, lo que implica medidas a favor de la preservación del medio ambien-

te, proveyendo agua de buena calidad, protegiendo el aire que respiramos, utilizando adecuadamente las diversas fuentes de energía proveyendo para conservar paisajes y para hacer uso adecuado de los recursos naturales en tiempos que avanza la desmaterialización. El uso de nuevos compuestos, muchos de ellos de conformación derivada, por la creciente miniaturización y logro de menor peso en los nuevos materiales lleva a un nuevo tipo de hábitat. Conocerlo y defender los intereses de la sociedad también es parte de la responsabilidad estatal. En un mundo donde cada vez más importa la información, lograr que ella esté disponible a la comunidad es otra de las preocupaciones del Estado, que debe observar la acción de las fuerzas del mercado y el impacto de las nuevas tecnologías en esa área. Estas funciones son exclusivas de los Estados no pudiendo delegarlas.

“... (para la gobernabilidad es esencial) recudar impuestos que la Administración de Justicia funcione, que la gestión municipal dé servicios a los contribuyentes ... que los parlamentarios no sean clientelistas, que el parlamento sea verdaderamente representativo...”

Manuel Marín

En un segundo nivel, el Estado cumple funciones que no son exclusivas, pero que le competen por apuntar al bienestar de la comunidad. Los sectores sociales que están en la base de la sociedad, a los cuales los mecanismos de mercado no atienden, por la falta de lucro posible, deben estar entre sus preocupaciones. Sustancialmente se refiere a las áreas de educación, salud, vivienda y alimentación, aspectos que regulan la vida cotidiana del individuo, pero que tienen fuerte trascendencia en cuanto a la conformación de la comunidad y su capital social. La acción estatal puede ir desde medidas de control en beneficio del interés general, a una activa participación por medio de subsidios o acciones directas atendiendo a los sectores que están en los márgenes de la acción del mercado o se encuentran excluidos de sus circuitos de acción. Dependerá también de cada país el grado de involucramiento que es adecuado. Con el cambio de pautas demográficas el punto es muy relevante, pues el mayor número de nacimientos está ocurriendo en los sectores sociales que sufren pobreza crítica y están excluidos o apenas participan marginalmente del mercado. Sin una asistencia societal a esos sectores no sólo no se asegura la vida de estos nuevos integrantes de la sociedad, sino que se incrementan problemas conocidos, como el de la delincuencia violenta en los centros urbanos, el consumo indiscriminado de drogas y alcohol y la desintegración social que lleva a perder valores y hacer perder confianza, base del capital social.

“...hay que poner a la gente a la altura de lo que requiere el siglo XXI...lo que obliga a pensar en la calidad de la educación”

Fernando Zumbado

En un plano más general, una parte de la investigación científica y de las actividades culturales también requiere la atención del Estado. En este caso no está en juego el poder estatal, su centro estratégico, por consiguiente no es necesario que el Estado sea el dueño del sector y puede discutirse cuál es el grado de regulación que puede aplicarse a esta actividad. En el ámbito anglosajón, en más de un caso, las mismas son llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro. Pero también es sabido que la extensión de este

concepto a otros ámbitos, con inercias históricas diferentes y pautas de cultura que no las hacen funcionar del mismo modo, llevan a la constitución de los llamados «quangos» o «gongos»¹ expresiones surgidas del inglés para referir a organizaciones que formalmente no son parte del Estado o del gobierno, pero que de hecho están cerca de su control. En una aproximación estatista se apunta a que estas actividades conformen, como el sector central, parte del dominio exclusivo del Estado. La versión radical defensora de la acción libre del mercado busca que las mismas se lleven a cabo exclusivamente por iniciativa privada.

Otras alternativas intermedias apuntan a la provisión mixta, en parte estatal, en parte privada, incluyéndose entre la última la que pueden dar organizaciones públicas no estatales. El otorgamiento de subsidios puede ser también una de las soluciones previstas. En todo caso, es posible diseñar regulaciones de diverso alcance para la acción que realizan las organizaciones privadas.

Empresas estatales proveen de bienes y servicios a la comunidad, a veces en condiciones de monopolio, constituyendo un sector cuestionado por buena parte de la empresa privada que desea asumir esas funciones. En muchos casos la argumentación empleada indica que la empresa privada puede realizar esa actividad con mayor eficiencia y eficacia, pero en los casos en que existen monopolios naturales y una buena administración basada en principios modernos de gerencia, la cuestión entre empresa pública y empresa privada puede ser dudosa de resolver en favor de una u otra opción.

“...para privatizar hay que definir una modalidad regulatoria adecuada, que impida la concentración pero no la competencia...”

Ricardo Lagos

Las nuevas fronteras del desarrollo. Los límites que imponen mercados globalizados.

A comienzos de los años ochenta, América Latina tomó un nuevo rumbo para su economía. Comenzó como un ajuste tradicional de corto lapso, para equilibrar las cuentas nacionales, a raíz del problema planteado por el impacto de la deuda externa de los países de la región ante la banca internacional. Evolucionó hacia un ajuste estructural profundo, una transformación, que está en curso, afectando no sólo las bases económicas de la región, sino el orden político y social.

¹ «Quangos» es un neologismo para contraer la expresión: 'Quasi nongovernmental organizations' y «gongos» refiere a 'governmental nongovernmental organizations'. En los dos casos se habla de la «informalización» de actividades de gobierno y no a la existencia de genuinas organizaciones surgidas de la sociedad civil.

El mecanismo ideado para comenzar el ajuste estructural en los países del sur, en tiempos en que primaban las dictaduras militares, fue lo que los economistas denominaron el «monetarismo internacional», eliminando la existencia de diversas tasas de cambio para la divisa internacional dominante, el dólar de los EEUU. Con ello se puso en marcha un proceso de liberalización y apertura de la economía. En los años ochenta la mayoría de estos intentos culminó en un fracaso. La moneda local se sobrevaluó excesivamente, hubo demasiado flujo de capitales golondrina, así como una insuficiente atención a la demanda agregada, lo que llevó a un desbalance notorio en las cuentas, a lo que debe agregarse un sistema bancario insolvente, cayendo los países en la recesión.

La crisis de los años 30 llevó al desarrollo del Estado interventor y dirigista de la economía, al cierre de los mercados al ámbito interno. La crisis de los años ochenta, condujo hacia una economía abierta orientada por el mercado, en el cual se producía la retirada del Estado. Emergió un nuevo paradigma que los medios de comunicación han popularizado bajo el rótulo de «neoliberal», pero que, en realidad no es más que la continuación de la escuela iniciada por Adam Smith y que tiene a notorios representantes en la modernidad, tales como Frederick Hayek. En forma un tanto menos comprensiva John Williamson consideró que la nueva política era un marco de acción y no un modelo completo y lo denominó el «consenso de Washington», aunque, por cierto, no era un consenso, y tampoco surgió en Washington.

Aunque hubo diferencias en el grado de aplicación de esas medidas, en general, apuntaron a lograr lo siguiente: [a] disciplina en el gasto público, buscando la reducción del déficit fiscal, cortando gastos públicos, lo que motivó notorios cambios en las políticas sociales del Estado; [b] disciplina monetaria, evitando el empapelamiento del país en el cual se aplicaba el programa, aunque admitiendo que las tasas de interés fueran positivas, a los efectos de atraer capitales; [c] liberalización del comercio, eliminando barreras arancelarias, uniformizando hacia abajo, hacia una tarifa, en línea con la recomendada por organismos promotores de la liberalización del comercio, y tratando de reducir las trabas para-arancelarias; [d] liberalización del mercado financiero, permitiendo el libre flujo de capitales y liquidando tratamientos preferenciales para obtener préstamos a bajo interés para ciertos sectores; [e] privatización de las empresas estatales; [f] desregulación para eliminar reglas que restringían la competencia, liquidando monopolios; [g] ampliación de la base impositiva, uniformidad de criterios y eliminación de excepciones para el pago de tributos; [h] desregulación del mercado laboral, para volverlo más competitivo [i] reforma del Estado, reduciendo la burocracia y sus pesados procedimientos, [j] reforma judicial en busca de un marco que asegure los derechos de propiedad y la efectividad y

garantía de los contratos. Se supone que con estas medidas se tendrían «precios justos», volviendo a una ortodoxia económica, que sería la base para retomar el camino del crecimiento económico. Se sabe y se acepta que se necesitan esas medidas, pero también es necesario considerar que la población aspira a algo más.

Este marco de acción en lo económico tenía por objetivo, a la vez, lograr la estabilización macroeconómica y el desarrollo de la competitividad internacional. En tiempo presente se complementa con una «segunda generación de reformas» que apuntan a reforzar el proceso anterior. Se promueven: [a] reformas en los poderes Judiciales, ya no sólo en los aspectos referidos a los derechos de propiedad, sino en amplio sentido, buscando acortar tiempos de procedimiento, promoviendo mecanismos de arbitraje extrajudicial y la oralidad en los juicios; [b] concomitante con lo anterior, se busca mejorar los niveles de seguridad ciudadana, especialmente en las mega - ciudades, eliminando o reduciendo al mínimo las formas violentas de delito cotidiano; [c] imponiendo constreñimientos legales para la formulación y ejecución presupuestal del gobierno central, así como los de nivel subnacional, alcanzando hasta el nivel local; [d] promoviendo la creación de bancos centrales independientes de la autoridad política; [e] promoviendo la creación de un servicio civil con un nuevo ethos y una concepción gerencial del manejo del Estado para superar la etapa del burocratismo ineficiente; [f] reformulando los esquemas de seguridad social, de modo de crear administradoras de fondos de pensión que permitan solucionar el déficit estatal generado por la atención de ese sector, al tiempo que se crea un mercado interno de capitales de fuerte relevancia.

Es debatible si estas medidas de ajuste se toman en detrimento de aquellas que favorecen el crecimiento, o cuales deben predominar, si las que apuntan a éste último, aunque haya ciertos desequilibrios, o el crecimiento debe darse exclusivamente en un marco macroeconómico que ajuste a la ortodoxia teórica. La práctica cotidiana indica que hay un creciente grado de aceptación de esa ortodoxia, aunque la discusión académica dista de estar cerrada. También en la práctica, hechos recientes, como la crisis mexicana de diciembre de 1994, obligan a tomar actitudes prudentes. Quizás la ortodoxia requiera cierto atemperamiento.

No hay ninguna indicación precisa en los marcos de acción emprendidos para lograr la estabilización y el crecimiento económico, que señale que las medidas deban tomarse en detrimento del aparato estatal y de su capacidad de orientador de la sociedad en tanto representante y organizador de la sociedad civil. Sin embargo, se dio por sentado que el Estado era parte del problema, dada su sobredimensión, que era incapaz de autorreformarse y que sus conduc-

.....Creemos que los mercados son un elemento esencial de una economía dinámica y contribuyen a la prosperidad.. En eso somos liberales. Pero, también sabemos que los mercados tienen sus límites y sus acciones erróneas, lo que implica que el Estado debe desempeñar su papel para optimizar el funcionamiento de la economía'

Michel Camdessus

tores los miembros de la clase política, que dirigen el gobierno e integran la oposición, no tenían capacidad de conducir el cambio. De ahí que el «consenso» se haya planteado en gran medida como «imposición», por la vía de condicionalidades y límites que había que cumplir para obtener ayudas financieras.

Ahora es el tiempo de una «tercera generación de reformas», el momento de la reconstrucción del Estado. Hoy se preconiza que el Estado puede y debe jugar un papel como catalizador en el proceso de desarrollo sustentable. Hoy ya está superada la concepción que oponía la acción del mercado y quienes son los principales protagonistas en el plano económico, las empresas y los empresarios, con la del Estado.

“...hay que ir a menos estatismo y mejor Estado, que éste no sea omnipresente... que asuma la vida social y económica y desarrolle el diálogo democrático en la nación”

Michel Camdessus

Hay por cierto una asimetría básica que no puede dejar de ser tomada en cuenta. El mundo sigue conformado por una serie de unidades estatales, de diferente tamaño y entidad demográfica y variado poder económico y político, mientras que el mercado tiene un referente global, especialmente las llamadas corporaciones multinacionales, cuyo referente político si bien tiene origen en una entidad estatal o nacional, no es el dominante. Las corporaciones transnacionales no actúan dentro de un marco jurídico limitado por fronteras nacionales, ni su organización se ajusta a las leyes laborales de un Estado o a las prácticas de pago de impuestos correspondientes a los mismos. Su acción busca pagar el menor número de impuestos posibles, así como de salarios y beneficios para maximizar ganancias en un contexto de alta competencia entre grandes conglomerados.

Pese a esta asimetría, es notorio que el éxito en los procesos de crecimiento y desarrollo se obtiene si hay cierto grado de complementariedad y asociación entre la acción del mercado y la del Estado. Sólo un Estado firme, que otorga seguridades, puede permitir un florecimiento pleno del mercado. Sustancialmente eso se debe a la posibilidad de tener cierto grado de predicción en las conductas futuras del Estado, especialmente en lo que se refiere a los derechos de propiedad, el respeto a los contratos, normas regulatorias, de modo que las empresas, cualquiera sea su escala de acción, puedan tener un proyecto estratégico para su accionar. Dependerá de la modalidad del Estado si éste da señales para preferir ciertas actividades sobre otras, y qué formas prescribe para recibir y manejar inversiones y, en general, capitales del exterior. Puede ir desde cierta prescindencia y neutralidad, a una acción orientadora precisa.

Hay estados que apuntan a prevenir la acción de los «buscadores de rentas», que operan sin interesarse en los problemas del desarrollo sostenible del país. Se trata de evitar que el país resulte un lugar atractivo para quienes realizan operaciones puramente especulativas, propias de economías de casino.

Los llamados «tigres de Asia» protagonizaron un crecimiento económico espectacular en los años setenta, contradiciendo este marco, aplicando fuertes políticas intervencionistas, por lo general de carácter indicativo y regulatorio de la actividad manufacturera, pasando, en muchos casos, por etapas, desde la industria liviana a la pesada y por último a la de alta tecnología. Por cierto, tenían un reservorio de mano de obra rural, con escaso grado de exposición a los cambios sociales y culturales propios de la modernización, que permitió el impulso inicial mediante industrias que necesitaban mano de obra intensiva. Eran sociedades patriarcales, poco secularizadas, donde la mano de obra, especialmente la femenina podía y, todavía en algunos casos, puede obtenerse por muy poco costo.

En América Latina, en ese mismo tiempo, predominaron políticas más o menos «neutrales», aunque hubo excepciones notorias. Algunas de las políticas de promoción eran de tipo «horizontal», favoreciendo la capacitación y el desarrollo tecnológico, de modo de proporcionar un apoyo contextual, pero dejando al mercado la orientación del proceso de inversión y producción. Sólo en aspectos de comercio exterior continuó teniendo relevancia la acción estatal. No es la misma la estructura social de la región latinoamericana.

Al dejar al mercado las señales básicas, fueron desapareciendo o reduciéndose las políticas industriales, con sus incentivos y esquemas de inversión. Pareció que la clave del modelo era sólo lograr la estabilización macroeconómica, olvidándose de una estrategia de desarrollo.

La situación actual de América Latina y el Caribe permite retomar el liderazgo a sus estados en la conducción de su economía. Se trata de una región que para el año 2000 tendrá una población de cerca de 500 millones de habitantes, con un ingreso per cápita promedial de cerca de 3.800 dólares, ubicable entre las zonas de nivel medio en cuanto a ingreso, de acuerdo a los registros que lleva el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en sus estudios sobre el Índice del Desarrollo Humano. Las perspectivas pueden ser optimistas si se logra marcar la ruta de navegación adecuada y se sabe a qué puerto se desea arribar.

Una de las tareas más importantes de los estados en los nuevos tiempos es defender los intereses de sus habitantes en los foros internacionales donde se acuerdan nuevas modalidades de inversión y comercio internacional. Corresponde a sus gobernantes democráticamente electos, lograr el máximo para que la economía globalizada pueda traducirse en un éxito local. Lograrlo, supone cons-

tantes negociaciones y el establecimiento de marcos locales y flexibles, para poder operar de acuerdo a las nuevas orientaciones que imperan en el mundo.

Los nuevos materiales y la nueva revolución científico técnica.

Nuevos compuestos han sustituido a la materia prima utilizada hasta no hace mucho tiempo en muchas de las industrias. Los nuevos materiales han hecho perder importancia a los países productores de elementos que ya no tienen la antigua demanda. El cobre sigue teniendo utilidad, pero gran parte de las comunicaciones corren hoy por fibra óptica. Los cables telefónicos de cobre quedarán reservados para zonas periféricas del mundo. El estaño ha perdido relevancia. Los nuevos gustos y formas alimenticias hacen que se demande menos carne. Las fibras obtenidas por procedimientos químicos, desplazan a la lana ya otros tejidos naturales, en la confección de vestidos de bajo costo, quedando reservados los productos naturales, para la producción de alta calidad.

La investigación biotecnológica ha cambiado las formas de practicar la agricultura y la ganadería en la región latinoamericana. La minería ha debido cambiar radicalmente sus patrones de operación. La vieja América Latina de la producción primaria, está encarando una transformación profunda.

La industria sustitutiva de importaciones no pudo soportar la pérdida de su situación de privilegio y subsidio. Encaró un fuerte proceso de modernización para reconvertirse; si no lo hacía, el sector desaparecería.

El manejo de los recursos naturales ha pasado a ser una preocupación global y también ante ello hay que tener respuestas. La idea de la sostenibilidad del desarrollo se ha abierto paso. En lo político se requiere una visión de larga duración, a partir de la cual, hay que adoptar políticas a nivel local, regional y estadual, acompañadas con los tratados internacionales, para cumplir con la necesidad de lograr que el crecimiento no sea en detrimento de los recursos naturales disponibles.

Todo este cambio requiere que el Estado tenga una presencia fuerte. Para ser serio, su liderazgo tiene que entender el nuevo mundo. Aceptar sus datos, pero tratar de obtener que ese mundo global, trabaje para los intereses locales. Lograr esa adaptación, requiere creatividad, empuje y capacidad y así producir respuestas y anticipar resultados. Los mejores ejemplos de éxito en América Latina, los tenemos en aquellos países que adoptaron un estilo de desarrollo, y que apuntaban a resolver los problemas antes que hicieran crisis y se volvieran intra-

. "La globalización es un dato de la realidad sobre la que hay que trabajar. No hay que perder el tren... perdimos el de la revolución industrial no dejemos pasar el de la revolución tecnológica de hoy..."

Felipe González

tables. En un nuevo contexto, hay que tratar de tener respuestas, y no meramente tomar cuenta de lo que ocurre. Se requiere liderazgo.

Políticos y liderazgos

Uno de los mayores problemas del ámbito político es la crisis de liderazgos. Es muy difícil para un gobernante mantener altos grados de popularidad durante su gestión al frente del poder Ejecutivo. El conjunto de la clase política, visualizada sustancialmente por su acción en los parlamentos, ve constantemente cuestionada su labor. Ante ello, el político trata de escrutar salidas en las encuestas de opinión pública. Se trata de saber qué es lo que quiere la gente y decirle lo que desea. Para ello hay que aparecer en los medios de comunicación y realizar declaraciones que agraden a los oídos de una opinión pública, ávida de obtener respuestas para sus incertidumbres. Sin embargo, como ha ocurrido siempre en la historia, la masa popular tarda en asumir los resistentes al cambio. Hoy, el liderazgo efectivo a nivel mundial, lo ejercen los empresarios, los financistas, los científicos, los técnicos, los pensadores, y los altos funcionarios de algunos organismos internacionales, junto a un puñado de políticos, de los países dominantes.

La red de liderazgo transnacional reside en los niveles económicos y en los conductores de empresas transnacionales. Sus nombres rara vez trascienden al gran público, salvo en áreas que llaman mucho la atención por logros espectaculares y por el mercadeo que realizan. Citemos como ejemplo a Bill Gates. También son líderes los grandes operadores de los mercados financieros internacionales, que trasiegan cerca de un millar de diversos instrumentos financieros, algunos de los cuales refieren a hipotéticas producciones virtuales de bienes, que ocurrirán en unos veinte años. Algunos, como George Soros, por sus acciones colaterales, ya han logrado un nombre fuera del círculo financiero. En el ámbito científico y técnico, con escaso conocimiento del gran público, salvo de algunos nombres famosos como Hawkings, se están llevando a cabo transformaciones extremadamente relevantes. Son los que conducen el proceso efectivo de cambio en el mundo, mientras que no ocurre lo mismo en el campo político.

Los liderazgos políticos transnacionalizados residen en las grandes organizaciones multilaterales, y en quienes conducen a las naciones ricas del primer mundo. Es de allí, donde surgieron gran parte de las orientaciones actuales, que ha seguido América Latina en los últimos tiempos. A nivel del estado nacional, el liderazgo se ve constreñido por las necesidades electorales, que lo obligan a no despegarse demasiado de los intereses inmediatos de su masa de ciudadanos. No

“El gran problema de la región al finalizar el siglo es la gobernabilidad. Por lo tanto es el liderazgo”

Belisario Betancur.

“Lo importante es que los nuevos dirigentes se confronten con la realidad y en vez de aplicar a la fuerza programas de índole ideológico, continúen un esfuerzo de largo plazo, para adaptar el país al nuevo tiempo”

Michel Camdessus

es un tiempo propicio para quienes propagan cambios bruscos desde el nivel estadual y, sin embargo, es necesario "encararlo, aunque su ritmo sea un tanto «lento», acorde con las necesidades de convencer a una masa de población que desea tener un mínimo de previsión para sus vidas.

El Estado es el recurso de los débiles, su escudo frente a una avasallante economía de mercado que provoca enormes cambios sociales y amenaza a muchos con la exclusión social, con la pobreza y con la marginalidad.

"...la racionalidad de estos procesos no debe oponerse al mantenimiento de la capacidad de ilusión"

Jordi Pujol

El arsenal del político, para combatir esa falta de espacio, es reducido. El nuevo pensamiento político tarda en emerger tras un gran cambio. Hay piezas para el mismo, pero faltan construcciones. No se trata de crear ideologías totales, tampoco se busca insistir en el camino del reduccionismo que implica la ingeniería política y social que todo lo planifica. Lo que se necesitan son guías para la acción. Normalmente, en el pasado, se solía afirmar que los escritos de los pensadores de medio siglo atrás son los que constantemente influían en las decisiones de los líderes del día, o sea aquel pensamiento absorbido en los años juveniles de formación de quien luego tiene que tomar decisiones para su comunidad, su nación o su estado. Ahora se trata que el líder político pueda resolver de acuerdo al pensamiento generado «en tiempo real», a partir de estos ladrillos, de esas piezas que se están produciendo luego del fin de las certidumbres del mundo bipolar. Hoy no se puede esperar a tener finita la construcción mental para llevarla a la práctica. Hay que decidir en tiempos cortos, ensayar y si es necesario, cambiar

La falta de liderazgo se acentúa por la prédica que busca una mayor participación del ciudadano como individuo, y como parte de organizaciones de la sociedad civil, en las decisiones corrientes. Esta prédica se hace por caminos paralelos a los de la institucionalidad legal y legítimamente establecida.

La mayoría de las Constituciones modernas son similares en su elaboración. Casi todas consagran los derechos de las personas y del ciudadano como integrante del cuerpo político, de lo que se denomina, de acuerdo a viejas concepciones, la soberanía de la nación. Tienen una parte programática sobre los denominados «derechos sociales», los «derechos de segunda y tercera generación», de difícil implementación. La organización del estado y las competencias de los diversos poderes como el ejecutivo, el parlamentario, el judicial, y los organismos de contralor, suelen tener cierta inestabilidad. Dependiendo de las coyunturas políticas, se varían sus disposiciones. Eventualmente, muchas Cartas Magnas tienen altos grados de reglamentarismo, incluyendo como garantía constitucional, normas

que en muchos casos, sería bueno que fueran motivo de leyes o aún de resoluciones de autoridades ejecutivas.

La distancia entre lo asegurado por el orden constitucional, del que se desprende una pirámide de normas jurídicas de distinta jerarquía, y la acción efectiva del gobierno, a veces, es mayor de la deseada. Una institucionalidad creada a partir de pautas de pensamiento heredadas de la Ilustración, que cristalizó en las primeras décadas del siglo XX, encuentra hoy dificultades para ser reconocida como totalmente legítima. El ciudadano vota cada cierto tiempo para elegir legisladores y titulares del poder Ejecutivo, pero diariamente el mercado y los medios de comunicación imponen una agenda que hay que atender.

Las demandas son cruzadas. Los que tienen «poca voz» o una de carácter «oblicuo», que no puede llegar directamente a quienes toman decisiones, se sienten excluidos. Para ellos la participación no significa mucho. Algunos actúan por fuera del sistema, sea por la vía de una actividad económica subterránea o informal, o directamente, contravieniendo las leyes y el orden establecido.

Otros, en el extremo opuesto de la estratificación social, buscan imponer su poder económico, o la amplificada voz que logran transmitir los medios de comunicación, sea en forma directa o también oblicua, imponiendo modas o pautas de consumo. Las formas blandas de poder cuentan tanto o más que las duras: el poder económico y la amenaza, o el uso efectivo de la coerción. Antes los medios de comunicación eran sólo los masivos. Cada vez más son segmentados, expresando intereses sectoriales o corporativos. Aunque el punto es muy discutible, algunos creen que la acción moderadora del Estado, en conjunto con la sociedad civil, en este campo, podría ser deseable. Otros creen que, pese a los problemas y excesos posibles, los riesgos de pérdida de libertad son muy grandes y no se debería intervenir.

El Estado a través de sus conductores tiene que ser sensible a las demandas societales y actuar con «responsabilidad»², moderando los excesos de corrupción, que han llevado, precisamente, en más de un caso, a destruir los sistemas partidarios y amenazando al régimen político. Debe atender a quienes han sido tradicionalmente excluidos, sea por razones socio-económicas, como el caso de los pobres, o de las minorías, de las que América Latina tiene muchos ejemplos en sus diversos grupos de indígenas o negros, o por razones de género. Esta

"Hay que recrear una estructura de mediación que supere el efecto de "espejo roto" que lleva a la violencia sin ideología y a las nuevas tendencias de dominación política informal por intermedio de mafias"

Natalio Botana

"La grandeza es saber preservar la autonomía (de los políticos) para defender los intereses generales frente a los legítimos de grupos concretos, económicos, financieros, sociales o religiosos"

Felipe González.

2

El neologismo trata de contraer las expresión «responder con responsabilidad», que sería una de las formas más cercanas de traducir un concepto de difícil aprehensión, por falta de internalización de lo que implica y de su práctica, en la cultura ibérica el término "accountability". La globalización ha impuesto este concepto, es otro dato a asumir.

"Los dirigentes deben aceptar las reglas del juego mundial y ubicar a su país dentro de ese marco para tener una sociedad integrad".

Alain Touraine.

tarea supone una agenda de liderazgo.

Una de las primeras medidas es la de definir el ámbito que debe ser liderado. Creemos que se debe comenzar por la familia. Obviamente, hay que terminar con las relaciones de fuerza en ese ámbito, erradicando la violencia. La educación cívica jugará un papel sustancial en esta área. Los niños deben aprender la idea de que los sexos son iguales en derechos, a pesar de las diferencias biológicas. Hay que tratar de lograr un mejor relacionamiento a nivel doméstico, sustancialmente por la vía de la educación del hombre, sin que implique un corrimiento que haga y convierta a la mujer en el nuevo «hombre». Hay que usar mecanismos que resignifiquen instituciones tradicionales, al tiempo que deben utilizarse muy cuidadosamente mecanismos como la acción afirmativa a través de cambios en la legislación. La imposición supone reacciones pendulares que hay que evitar.

Es tarea del nuevo liderazgo político tomar en cuenta esas metas. Es necesario salir de la tiranía del seguidismo de lo que indican las encuestas y sobreimponerse a las mismas en tanto mero instrumento de propaganda. Los estudios cuantitativos y cualitativos son instrumentos para la acción, para auscultar la opinión, pero también sirven para motivar la necesidad de predicar el cambio entre los ciudadanos. Se necesita catalogar las percepciones para la reforma del estado posible y ponerse al frente de un proceso que busca generar confianza en la ciudadanía para proceder a los cambios. Se busca obtener consensos, pero si ellos no se logran no hay que resignarse a la mera administración y a la inmovilidad. Hay que buscar la creación de fuerzas que contrabalanceen a los que se oponen al cambio necesario para poder salir del bloqueo.

"...el principal problema social es la desigualdad y la exclusión social creciente..."

Alain Touraine

El liderazgo no es la única condición necesaria para asegurar la gobernabilidad, pero es imprescindible. Se necesitan personas con visión, con ideales, que tengan un papel creativo y re-creativo para conducir, motivar y dejar vivas las esperanzas de su población. Las metas a propagar no son realmente alcanzables, pero deben ser percibidas como deseables y el resultado a obtener debe apuntar en esa dirección.

El líder debe procurar consensos para perseguir esas metas y un acuerdo acerca de las formas para hacerlo. Las reglas democráticas imponen marcos para la acción del líder, que, de este modo, debe lograr eficacia y no solamente la eficiencia del administrador y del técnico. Los avances tecnológicos y el cumplimiento de políticas macroeconómicas acordes con el desenvolvimiento del mercado, pueden lograr que se hagan mejor las cosas, con eficiencia, pero los ciudadanos exigen más que eso. Quieren satisfacción, que se logren cosas deseadas o debidas. En los regímenes de economía planeada

centralmente llegaron a producirse eficientemente vestidos, pero no gustaban, la población no quería uniformidades, por lo que no resultaron eficaces.

El líder, dentro de las reglas democráticas, debe apelar no sólo a la racionalidad, sino a la emoción. Implica manejarla con sabiduría, para crear un ambiente propicio para la ejecución de decisiones que apuntan a ideales que debe ayudar a visualizar a su ciudadanía. La inspiración sin implementación es sólo provocación y ésta no es, precisamente, la función de un líder.

Construyendo confianza en la sociedad civil. Capital humano y capital social para el desarrollo sostenible.

Para eso es necesario reconstruir el estado, y su principal misión, es reducir las desigualdades en la sociedad, especialmente apuntando a los integrantes de las futuras generaciones. Si se mantiene la actual tendencia hacia la exclusión, se destruye el tejido social y la convivencia pacífica en la comunidad, amenazando la existencia de la propia sociedad basada en el mercado. Es cierto que muchos Estados tienen escasa capacidad de intervención, pero debe realizarse un esfuerzo notorio para desplegar políticas sociales que apunten a la equidad. La misma puede ser vista como la construcción de igualdad a nivel cívico, de modo que lime las fuertes desigualdades que crea el funcionamiento de los mecanismos de mercado. Se trata de restringir el ámbito de la vida en cuanto al dinero, evitando caer en el mercadeo total de la vida cotidiana. Se trata de tener orgullo de pertenecer a la comunidad, de asumir la identidad propia de la cultura a la que se pertenece. Se trata de crear espacios donde el dinero no implique dominio. Quienes poseen poder económico no deben aplastar a los demás. Sin embargo, priorizar virtudes cívicas no es fácil, en un mundo donde todo apunta a la mercadización. Por eso, el primer requisito para vivir en una sociedad de mercado, es poseer dinero, o contar con ciertos grados de certeza acerca de poder obtener el necesario para la reproducción cotidiana del núcleo donde se vive.

El empleo es el punto sensible. Las personas necesitan una fuente de ingresos. La ciudadanía actual supone la pertenencia no sólo a una comunidad, sino a un mercado. En él, sólo se puede actuar si hay posibilidad de obtener ingresos y consumir. Por lo tanto, la ocupación no es sinónimo de trabajo, sino de ingreso. A buena parte de la población no le importa qué hacer, ni se interroga acerca de la validez de su tarea, debido a la fuerte devaluación sufrida por el trabajo.

“El punto estratégico de análisis y acción es la reconstrucción de la mediación social y política...y lo más importante que necesitamos son ingenieros de puentes y caminos entre el universo de acción instrumental, mercados y técnica y el universo de la cultura, de las personalidades, de las identidades y de las comunidades”

Alain Toraine

La meritocracia moderna desprecia buena parte del trabajo manual, sea en la industria, o en los servicios. Las tareas repetitivas en la producción de bienes o de servicios proveen un número importante de empleos, así como las que implican un servicio personal, que se agota en la satisfacción de la necesidad de uno/s cliente/s específico/s, en momentos determinados. Por sobre ella se encuentra toda la pléyade de trabajadores de las nuevas clases medias que conceptualizan problemas, para buscar una solución e implementarla. Pueden ser ingenieros, abogados, publicistas, «creativos» en finanzas, empresarios en desarrollos urbanos, modistos, sólo por citar algunos ejemplos. Son quienes tienen mejor educación, profesando su tarea tanto como dependientes de una organización, o independientemente, como proveedores de servicios, o como subcontratistas.

Pero hay muchos que no logran una inserción formal en el mercado de trabajo. Queda la alternativa de autocrearse su empleo. Muchos lo hacen tratando de vender alguna mercancía en la vía pública, evitando los costos de instalar un local. Otros crean pequeñas empresas que tratan de servir a organizaciones mayores. Pero hay muchos que no logran ningún tipo de tarea.

Ya se han ensayado algunas propuestas para buscar soluciones al problema del empleo, tanto en el pasado, como hoy en día. Reducir la jornada, de modo que haya más oportunidades de ocupación formal, a cambio de menores salarios, fue una medida de los años treinta, y se aplica hoy en Europa. Extender las redes de protección social es otra alternativa. Se ha propuesto, en más de una oportunidad, garantizar un ingreso mínimo para todos, independientemente de realizar o no un trabajo. En lugar de tener fuertes aparatos burocráticos para remediar situaciones de privación, se partiría de una cobertura generalizada. Las críticas son conocidas y compartibles: el ejercicio fuerte del asistencialismo lleva a los recipientes a una situación de lasitud y falta de virtud cívica, además de recargar el gasto público. En el presente, ésta no parece una solución adecuada, dadas las diferencias que presenta el mercado de trabajo dentro de diferentes marcos nacionales. El trabajo no está globalizado. Por igual tarea hay paga diferenciada y el *dumping* social resultante no es fácilmente superable. Las grandes corporaciones transnacionales pueden ejercer un poder incontrastable e impedir acuerdos que lleven a evitarlo.

Mientras, en forma remedial, se propone incrementar la presencia de la acción de voluntarios incorporados en organizaciones de la sociedad civil, lo que algunos denominan el «tercer sector». El trabajo en organizaciones no gubernamentales tiende a sustituir la recortada presencia estatal. Pero no puede prescindir de la supervisión del mismo. Si bien es aconsejable dejar el máximo de autonomía a las organizaciones

surgidas de la sociedad civil, también es necesario tener mecanismos de control, de modo de evitar que se transformen en fuentes alternativas de trabajo en busca de lucro disfrazado, que contradice las bases del voluntariado.

En un plazo que no será largo, sabemos que la revolución tecnológica tiene efectos irreversibles. El mundo del trabajo manual, tanto en el campo como en la fábrica, llega al fin. Sólo hay tarea para una masa reducida de personas. Para aquellos que quedan excluidos del mismo, la vieja respuesta dada por María Antonieta a quienes pedían pan, no es sabia. La mayoría de quienes pierden su ocupación por obsolescencia tecnológica, no pueden ser reentrenados para tareas que requieren una larga preparación. Tampoco habrá una demanda muy alta de trabajadores con escasas habilidades, vista la expansión constante de la automatización. Hay muchas personas que, en una estricta contabilidad, vistos los actuales niveles de productividad, han pasado a ser innecesarias. Pero aunque muchos lo desean, no son invisibles. Habrá que pensar en nuevas formas de ocupación, en trabajo socialmente útil, que parcialmente ya se da hoy en día, por vía de la acción de las Organizaciones No Gubernamentales.

Junto a la economía productiva, habrá que pensar en un nuevo sector, en una economía social, totalmente necesaria para mantener la estabilidad y lograr que la equidad no pase de ser un mero enunciado en documentos de reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno, y de organizaciones internacionales.

La población, especialmente aquellos que no están en los sectores con una ocupación privilegiada, necesitan políticas sociales universalistas que atiendan necesidades de educación, salud, vivienda y alimentación. No se trata de retornar al asistencialismo y al populismo, sino de la creación de ese sector de economía social que atienda demanda reales de la población. El mismo no tiene por qué ser estatal, pero requiere de su supervisión y vigilancia, tal como el sector productivo, pues nunca hubo mercados totalmente autorregulados. El bienestar de la comunidad es uno de los deberes ineludibles del Estado y para eso se eligen los gobiernos. Lograrlo, requiere recrear un clima de confianza en la sociedad, y recobrar la legitimidad de las instituciones políticas. Estas, deben defender los intereses de la comunidad frente al mundo global, para que éste trabaje también de acuerdo a los intereses locales.

La creación de riqueza y el crecimiento económico no son sólo el producto de los factores tradicionales, de los recursos naturales, del capital acumulado y del trabajo, así como de la mano de obra. Hoy se requiere de un capital humano, con conocimientos encarnados en personas que constantemente estén reciclando sus habilidades, para evitar que los rendimientos de capital sean decrecientes. A su vez, la

"No hay objetivo más importante que la lucha contra la desintegración social..."

Alain Touraine

"(El político tiene que propulsar)... una acción pública que legitime la política"

Felipe González.

tecnología ha pasado a ser un proceso explícito, endógeno, condicionador del crecimiento económico. Por su cambio constante es que, precisamente debe existir una inversión -ya no gasto social- en capital humano.

Pero también se requiere capital social. El mismo supone la equidad, tener en cuenta a los favorecidos por sus habilidades que les permiten integrar los cuadros de la meritocracia, así como todos los menos favorecidos. Los que conforman esta red de personas que están en el proceso productivo deben preocuparse, aunque más no sea por su interés personal, en evitar la aparición de submundo no integrado.

"Los políticos tienen que dar una respuesta para estos nuevos tiempos, los ciudadanos la piden... "

Helio Jaguaribe

La pobreza es la manifestación más fuerte de la falta de integración. Académicamente podemos distinguir entre la pobreza y la exclusión. En el primer caso hablamos de una deprivación relativa, en el segundo, de una absoluta. Se trata de un tema altamente emocional que ha pasado a primer plano ante los sentimientos de culpa de los opulentos que, por primera vez en la historia, sienten remordimiento por la situación de los desposeídos. Sin embargo, es difícil eliminar totalmente la pobreza. En ningún período de la historia se ha logrado hacerlo. Se trata sí de evitar la exclusión. En muchas de las declaraciones con las que culminan las reuniones internacionales, se habla de erradicar la pobreza. Sin embargo, los parámetros para medir tanto una como otra, varían notoriamente, tanto espacial como temporalmente. Por eso, más que erradicarla, se trata de atenuarla en cada contexto específico. Para ello es necesario quitar la condición negativa asociada a la pobreza. Hay situaciones desiguales entre los individuos y puede haber deprivación relativa. Esta condición no es grave si no se sufre humillación, la sensación de ser excluido expresamente. Lograr una calidad de vida adecuada mediante una inversión social y un proceso de participación que permita evitar la exclusión social y política, es por consiguiente, una de las metas sustanciales para construir el capital social. Se trata de hacer sentir que todos son dueños de su destino, y no meras marionetas que pueden ser descartables de acuerdo con criterios contables.

"...un país necesita alegría... "

Jordi Pujol.

Atender las necesidades básicas de todo poblador, de modo que no haya exclusión, atenuar la pobreza, evitando la humillación que hoy conlleva el término. Hacer sentir a todos que forman parte de la sociedad, es una tarea propia del político que debe vender esperanzas. Ya hace cierto tiempo que en una pared del conocido «zanjón» de Lima, alguien envió un mensaje claro a la clase política: «Basta de realidad, queremos promesas». No se trata que el Estado haga todo, pero tampoco debe desertar. Debe cumplir su parte, es la organización que debe procesar los intereses de la comunidad a nivel político, y en tiempos de globalización, no agota su tarea dentro del marco de sus

fronteras. Gran parte de la tarea apunta hacia afuera.

Iberoamérica y el nuevo equilibrio mundial.

Entre los años 50 y 60 se comenzaron a firmar diversos tratados apuntando al libre comercio en América Latina. El ejemplo europeo influyó en esos procesos. La creación de la actual Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, así como la firma de instrumentos que dieron origen al Mercado Común Centroamericano, y el Pacto de Cartagena que reunía a los países andinos, buscaban la primera aproximación a la conformación de áreas de libre comercio. Esos tratados no tuvieron el alcance deseado. En muchos casos produjeron una desviación de comercio (cambio de origen de mercancías), pero escasamente promovieron la producción en la región, y poco efecto tuvieron en la integración.

A comienzos de los años noventa se inició un nuevo proceso con una orientación diferente, más compatible con las estrategias de promoción de la exportación en un marco de economías abiertas. El «regionalismo abierto» tiene en América Latina, en el Tratado de Asunción de 1992, que dio origen al Mercado Común del Sur (Mercosur), su mejor exponente, organización que se ha expandido para tener como asociados a la Unión Europea por un lado, y a Chile y Bolivia por otro, al tiempo que en el norte del continente, el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA), comprende a Canadá, los EEUU y México, mientras se discute la posibilidad de nuevos arreglos en varios países de la región.

La idea es reconciliar la tendencia hacia la creciente liberalización mundial del comercio, que apunta también a una fuerte discusión acerca de la posible desregulación de los servicios, con la existencia de formaciones intrarregionales o aún intrahemisféricas. Los acuerdos de regionalismo abierto tienen la capacidad de contribuir a una mayor apertura de la economía mundial, si logran eludir la tentación de conformar bloques que fragmenten la economía internacional. Aunque es temprano para saber cuál de los caminos se recorrerá, la globalización económica en los aspectos financieros, y la tecnología, empujan constantemente a que el tipo de regionalismo no tienda a la conformación del bloque cerrado, sino a la apertura.

Hoy estamos en el pico de un ciclo histórico en el que el Estado ha perdido peso y consiguientemente, también las organizaciones políticas y los líderes de las mismas. En ese contexto nuevo hay que realizar un esfuerzo para que la acción de los estados vuelva a tener

“La fórmula del regionalismo abierto nos protege y equilibra ante las tentaciones de unos y los temores de otros... vamos a organizar el mundo inevitablemente multipolar sobre la base del regionalismo abierto, de la búsqueda de un conjunto que nos dé peso en las relaciones internacionales”

Felipe González

*" Enemigo del
multilateralismo no es el
regionalismo abierto, lo
es el unilateralismo
inaceptable en la política
internacional de hoy en
día..."*

Manuel Marín

relevancia. Es necesario que, como representantes de los intereses de cada sociedad, los líderes políticos defiendan los mismos en los foros internacionales, donde se está resolviendo el destino del mundo a comienzos del siglo XXI. El desafío político ya no se circunscribe a las frágiles y a veces inexistentes fronteras del estado nación. Hoy, el político, no sólo se debe a su parroquia. Para poder tener éxito y servir a sus conciudadanos, debe atender el mundo. Defender el capital social que integre a los diversos estratos sociales y permita tener esperanza implica que la política tiene una dimensión global y no solamente la local. Se requiere que América Latina pese en la nueva gobernabilidad global en construcción. La tentación de encerrarse en el conocido campo de las disputas domésticas es alto. El liderazgo obliga a navegar en los desconocidos mares del mundo ensanchado de nuestros tiempos.

Capítulo IX
RELATORIA DE LA PRIMERA
REUNION PLENARIA
DEL CIRCULO DE MONTEVIDEO

Dr. Jorge Lanzaro
Director del Instituto de Ciencias Políticas

1

En su sesión inaugural -celebrada en los días 5, 6 Y 7 de septiembre de 1996- y a partir de la iniciativa del Presidente Sanguinetti, el Círculo de Montevideo se constituye como un grupo plural de dirigentes políticos, jefes de organismos internacionales e intelectuales, abocado a la reflexión sobre las alternativas que se le plantean a América Latina al fin del siglo, con el propósito de contribuir a las discusiones corrientes y de aportar elementos que puedan abrir nuevos caminos para la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible, en el curso de otro gran ciclo histórico de transición y en la senda de una globalización irreversible, cargada de problemas, pero asimismo plena de oportunidades.

Con el patrocinio del PNUD -en interacción con la Red Iberoamericana de Gobernabilidad y el Proyecto de Gobernabilidad de Barcelona y de Montevideo en base a una agenda abierta-, con un enfoque interdisciplinario y pluralista, sin dogmatismos, el grupo busca dar entrada a las ideas movilizadoras, proponiendo puntos de referencia para apoyar la responsabilidad de liderazgo y el debate público, con la mira puesta en cuatro designios fundamentales: la consolidación de la democracia, el desenvolvimiento de las economías de mercado, abiertas y competitivas, la búsqueda de la equidad y de la integración social, el reconocimiento de América Latina como un actor relevante en el orden internacional y en los nuevos procesos de gobernabilidad a nivel global.

En el próximo encuentro -que por invitación del Presidente de la Generalitat de Catalunya, Jordi Pujol, se realizará en Barcelona, en abril de 1997- el Círculo de Montevideo habrá de avanzar en la definición de estos perfiles, desarrollando la discusión de algunos de los temas que se plantearon en la reunión constitutiva.

Las resultancias más relevantes de esa primera ronda, con un campo ancho de coincidencias y algunos artículos de polémica, pueden ser consignadas en los términos que siguen, en un resumen apretado y con breves acotaciones, a título indicativo y como guía para abordajes ulteriores.

II

1. Vivimos un período de transición, en el que se produce la crisis del mapa mundial y de las formas de desarrollo construidas a lo largo del siglo veinte y se abren paso otros diseños. Se trata de una rotación histórica mayor -de un verdadero cambio de época, comparable al que se registró en el umbral del novecientos y en los años treinta- que lleva a la transformación del estado y del mercado, de la economía y de la política, a la redefinición de los espacios nacionales y del orden internacional, que altera las pautas de cultura y las rastros de la vida cotidiana, alcanzando de manera desigual a todas las dimensiones de la sociedad, a sus individuos y a sus entidades colectivas.

La globalización es un fenómeno contundente, que encuentra antecedentes en la historia, pero que, presenta rasgos inéditos y una dimensión mayúscula

2. La globalización, que alude a movimientos múltiples y entrecruzados, con una revolución en la estructura del tiempo y del espacio, en las comunicaciones y en los procesos decisorios, en el manejo del conocimiento y de las tecnologías, en los flujos financieros y en la disposición de los mercados, en el relacionamiento político y en la vinculación cultural, es en este contexto un fenómeno contundente, que encuentra antecedentes en las olas de internacionalización que labran la biografía del capitalismo, pero presenta rasgos inéditos y una dimensión mayúscula.

3. En estos trances asistimos a una crisis de los grandes paradigmas, que proporcionan claves de explicación y patrones de conducta, escalas de valores, guías de vida y significados de futuro: esos conjuntos normativos gracias a los cuales los individuos pueden sentirse partícipes de la historia universal, que aportan los encuadres para el movimiento nacional, los desempeños sociales y la competencia política.

Esta es una razón primordial de la convocatoria del Presidente Sanguinetti, quien subrayó de entrada el imperativo de ratificar y repensar los valores de la modernidad, que dan sentido a la organización de la sociedad, a la ciudadanía y a las conducciones políticas. Tener claro el horizonte de ideales hacia los cuales transitar, redefinir objetivos y reconocer a su vez las «balizas» que marcan los límites del campo de acción, es la tarea vertebral en ese designio de construir «nuevos caminos» para el desarrollo de América Latina, que el Círculo de Montevideo ha asumido como causa fundamental.

4. Tras esto está la aspiración -destacada por Fernando Zumbado- de que América Latina obre con «espíritu crítico», «para desarrollar su capacidad de estrategia» y extender la proyección que tiene en el concierto internacional, con su calidad de sujeto activo, en continuidad con expediciones que en los últimos años se vienen multiplicando, re-

corriendo las vías existentes y mediante otras iniciativas.

Ello implica un realce del semblante propio, que se sobreponga al simple papel de paciente endémico, reconozca el espesor de una historia singular y pondere los cursos de la actual transición, reivindicando esa condición de «laboratorio», de pensamientos y de experiencias peculiares, a la que se refería Enrique Iglesias, para contribuir al tratamiento general de los problemas de todo el mundo y ubicarse en las vertientes más específicas de la innovación, con muestras de aliento y una cuota de orgullo.

*Tras la creación del
Círculo de Montevideo
está la aspiración de
obrar con espíritu crítico
para desarrollar la
capacidad de estrategia
de América Latina y
extender su proyección en
el concierto internacional*

III

1. Al encarar esta tarea, los miembros del Círculo de Montevideo observan con ojos críticos los procesos de transición por los que atraviesa la región y comparten al respecto una serie de inquietudes serias. Hacen sin embargo un balance en el que lucen también los factores positivos, la calidad de la gestión política y la envergadura de los pasos que han podido darse, ubicándose por tanto -con legítimos fundamentos en una actitud «esperanzada», que evidencia, al decir de Enrique Iglesias, un «optimismo responsable», consciente de las dificultades, pero asimismo, consciente de lo que se ha hecho y de lo que es posible hacer.

*El Círculo observa
los procesos de
transición con una
actitud esperanzada, un
optimismo responsable,
consciente de las
dificultades, de lo que se
ha hecho y de lo que es
posible hacer y hace un
llamado a renovar las
líneas de pensamiento, el
protagonismo
de la política y la
intervención estratégica
del Estado*

Por encima de todo, sin conformarse con lo que hay de bueno y para corregir lo que hay de malo, en busca de mayores progresos y mediante un compromiso de propuesta, hacen un llamado a renovar las líneas de pensamiento, el protagonismo de la política y la intervención estratégica del estado, en enlace con las agencias privadas y los cuerpos de la sociedad civil.

2. América Latina ha ingresado en un nuevo tiempo y comienza a remontar algunas curvas de crisis, a través de varias etapas, en un proceso arduo, prolongado y todavía abierto, que en varios países ha debido compaginarse con la salida de los regímenes autoritarios, afrontando por ende una «doble» transición. Hay ganancias importantes en la recomposición política y en los asentamientos de la democracia, en la racionalidad y en los réditos de la economía, en las políticas sociales, en la integración regional y en las relaciones internacionales.

3. Este esfuerzo extraordinario, que ha seguido en cada país una senda peculiar, no llega sin embargo a enjugar algunos de los defectos añejos, a veces incluso los excita y provoca por añadidura otros daños

*América Latina se
duele de sus franjas
de pobreza*

sociales. América Latina se duele de sus franjas de pobreza y de la distribución del ingreso, de la fragmentación social y el «dualismo», de una marginalidad recreada en su talla y en sus montajes de cultura, de nuevos segmentos de exclusión, de las carencias de integración, de un desempleo que crece, a pesar de los incrementos productivos y a tasas alarmantes, comparables a las que se registran en continentes más desarrollados, con una proyección universal que lo constituye, una vez más, en el mal de la época.

4. En las urgencias del «ajuste estructural», los gobiernos han dado prioridad a las reglas del mercado, a las conductas de austeridad, al establecimiento de la «economía económica», sujeta a su propia lógica, procurando la separación y la autonomía relativa de lo económico, de lo político y de lo social, distendiendo las ataduras que ha habido en momentos históricos anteriores y que se reforzaron en la era keynesiana. Esta nueva política económica ha permitido apurar la reestructuración, rinde frutos de estabilidad y de crecimiento, en un régimen de apertura y de competencia, pero no alcanza a resolver los problemas sociales, ni la seguridad del empleo, ni la entereza misma de la economía.

5. El estado ha cumplido en estos trances un papel estratégico, aunque sin duda, irregular y distinto, de mayor o menor centralidad, según las matrices de cada país y la orientación política en plaza, en virtud de la diversidad de las estructuras existentes, el alcance de las privatizaciones y las alternativas de reforma.

*El Estado ha debido
enfrentar
requerimientos
tradicionales, asumir
nuevas funciones,
modificar sus
políticas...*

En todo caso ha tenido una vida difícil, debiendo enfrentar requerimientos tradicionales y asumir nuevas funciones, modificar sus prácticas de regulación y sus estilos de gestión, en un cuadro cambiante, de variaciones rápidas y de incertidumbre, en condiciones de debilidad y sometido a efectos de debilitamiento: dados los engendros de su propia crisis, el juego de intereses y de poderes, las articulaciones corporativas y los rebotes del contencioso político, en vista de la fragmentación y las polarizaciones internas, a causa de las nuevas dinámicas capitalistas, la contención del gasto, el acotamiento tributario y la movilidad de los mercados, en esos cauces de liberalización y de apertura de la economía que han sido expresamente promovidos. La globalización, la exigencia de las relaciones internacionales y los compromisos de la integración, se conjugaron con esa suma de factores, para estrechar la autonomía y la capacidad operativa, recortando las posibilidades de una intervención pública que resulta imprescindible.

6. La reforma del estado está en marcha y tiene en su haber ciertos éxitos, con experiencias a valorar, en algunas zonas más que en otras.

Queda sin embargo mucho por delante, en los aparatos centrales, en las entidades de regulación, en los servicios públicos, en los organismos sociales, para encarar con entereza las funciones clásicas y las más novedosas.

Los diversos arreglos de modernización -que pasan a su vez por distintas formas de privatización y «desregulación», pero van más allá de ellas- logran impacto en la estructura orgánica y en la disciplina presupuestal, en la dotación de funcionarios y en las normas procesales, en la flexibilidad administrativa y en los estilos de gerencia, en la lógica de las empresas públicas y en el mejoramiento de los servicios. Pero no siempre consiguen recorrer a cabalidad los itinerarios trabajosos de la reforma y a veces complican las cosas, ocasionando desmontajes y vaciamientos, agregando lastimaduras a la integridad burocrática, que repercuten sobre la acumulación institucional, la efectividad de los servicios, el potencial regulatorio, el control político de la administración, la transparencia y la democratización de los quehaceres oficiales.

Estas prácticas se cruzan con discursos ideológicos de corte privatista «duro», que se deslizan hacia la descalificación genérica y en paralelo con la defensa conservadora del estatismo anterior, entorpecen el consenso y la agregación de fuerzas en pro de la reforma.

7. La política y los políticos han constituido el polo directivo primario de esta transición histórica, de los procesos de reforma y de la reestructuración de la economía, tal como pudo ocurrir en los tramos de salida de las dictaduras, a través de un esfuerzo por consolidar los sistemas y superar las afecciones de crisis -específicamente políticas- que dieron pie al autoritarismo. A partir de esa recuperación, los gobiernos se empeñaron en ganar vigor y autonomía para aplicarse a los nuevos objetivos, en el marco de distintas ecuaciones políticas, distintas formas de la democracia y distintos tipos de régimen presidencial, con vaivenes y sacudidas, pero con despliegues de liderazgo y saldos razonables.

Ha sido antes que nada el «tiempo de la economía» y en ese empeño se puso el acento. Aún cuando, en el mismo movimiento y en una suerte de «transición en la transición», se viene produciendo una metamorfosis de talla en el concepto de la política, en la naturaleza de los políticos y en el oficio de los partidos. En esto, como en todos los aspectos del actual giro de época, el proceso continúa abierto y hay una disputa por los rumbos a seguir. La política ya no es lo que era, ha cambiado mucho, con innovaciones significativas. Pero hay nuevas etapas por delante y todavía no parece asentarse un «modelo» estable de relevo.

En una suerte de transición en la transición se viene produciendo una metamorfosis de talla en el concepto de la política, en la naturaleza de los políticos y en el oficio de los partidos

8. Los protagonistas y el público no hacen esta travesía con comodidad. En razón de las propias características de la mutación, que genera contrariedades, insatisfacciones y focos de anomia, flanqueados a su vez por ese «vacío» ideológico, que evocaba el Presidente Sanguinetti en su introducción. El ciclo histórico de las últimas décadas, a partir de

1968 Y después de 1989, marca una ruptura en la asignación de sentidos, en el arco de valores, en los argumentos de «utopía», sin que los renacimientos siguientes logren colmar esa orfandad.

En concreto, la clase política y los hombres de partido tienen dificultades para mostrar la magnitud de la causa y reconocer sus performances, a pesar de que, según las palabras de Enrique Iglesias, en América Latina «están sucediendo muchas cosas buenas», habiéndose realizado, en opinión de Jordi Pujol, «un cambio tremendo». Los dirigentes suelen sumarse a los intelectuales y a otros agentes de comunicación para transmitir una cierta «perplejidad», un aire de desasosiego profesional, que engrana con el «malestar» de la sociedad y se vincula al «desapego» de los ciudadanos, al «desencanto» y la ausencia de «ilusión»: un sentimiento como el que se pudo experimentar en los recodos críticos de principios de siglo y en los años veinte, que pone en jaque las certidumbres y los enfoques de destino, refiriéndose particularmente a la política y a los políticos, a los partidos y al estado, en la medida en que ya no articulan los funciones, ni las interpelaciones del tiempo anterior.

A pesar de los éxitos en la transformación existe un sentimiento que pone en jaque las certidumbres y los enfoques de destino

Hay por ello problemas de legitimidad y de legitimación, quiebres de desagregación política que se montan a la desintegración social y al cuadro de exclusiones, problemas de reproducción en la profesionalidad política, mayores márgenes para el pesimismo, los brotes de insurgencia, la «política de la anti-política», un descrédito más o menos largo, que algunos cultivan adrede, en una ofensiva ideológica sistemática, lo cual alcanza peligrosamente a las instituciones, puede facilitar el ascenso de los «outsiders» y dar pie a las fuerzas «anti-sistema».

IV

1. Ante ese balance, el Círculo de Montevideo plantea el imperativo de trazar nuevos caminos, sin desandar empero el recorrido. Sus aproximaciones se ubican en una tesitura de innovación y a la vez de continuidad con los procesos de transformación evocados. Marcan la importancia de ciertos logros de reestructura y en especial, el carácter irrenunciable de la disciplina macroeconómica, el

equilibrio fiscal y la lucha contra la inflación, la austeridad del estado, la vigencia del mercado y de las reglas de la competitividad, la activación más autónoma de la empresa privada y de los emprendimientos civiles, las bondades de la apertura y el valor estratégico de la integración, la positividad que, con todas sus dificultades, acarrea la globalización.

2. Las posturas asumidas apuntan de entrada a reivindicar la prioridad de la política -en clave de consolidación de la democracia- e insisten en dar otro vuelo al «estado reformado», mediante «ideas-fuerza», estructuras y acciones de nuevo tipo, prolongando experiencias que ya han despuntado. Lo que supone recomponer las bases del nacionalismo, en un régimen abierto, con soportes internos robustos y proyecciones externas, que han de plasmar en los bloques regionales y manifestarse a nivel mundial.

La necesidad de introducir elementos de «alegría» en la plaza pública, a la que se refería Jordi Pujol y que el Presidente Sanguinetti puso en alto, manifestando el deseo de que las nuevas racionalidades y el pragmatismo de las disciplinas no ahoguen la «ilusión» ciudadana, remite a una tarea primaria, esencial para la vivacidad de la política, que se resuelve en la producción de sentido, el aporte de bienes simbólicos, las confecciones de «interés general», ensambladas al suministro de servicios colectivos, que modelen los proyectos de modernización y marquen el rumbo de la navegación democrática en las bocas del siglo veintiuno.

3. Ello implica por de pronto, resaltar la «tenacidad» de la política, frente a las ópticas que subrayan su «decadencia», mediante la evaluación y la revalorización del papel vertebral que lo político ha tenido en lo que va del proceso de transición histórica que América Latina ha emprendido, en los rescates de la democracia, en la propia canalización de la reestructura económica. Como indica Germán Rama -en términos representativos del sentimiento que predomina en el Círculo de Montevideo- «estamos en un momento de decisiones, de cambio, en un momento en que necesitamos mucho de la política y necesitamos mucho del estado».

Hacia adelante, esta solicitud implica asimismo una tarea de reforma y perfeccionamiento de los sistemas políticos, que prolongue los esfuerzos hasta ahora realizados y los intensifique, tomando en cuenta la disparidad de desarrollos y por tanto la diferencia de las cuestiones a resolver, que Alain Touraine se encargó de remarcar. El abordaje de este punto ha de distinguir en erecto las formas de la democracia, la diversidad en la cultura política y en los tipos del presidencialismo «realmente existente», ateniéndose al régimen de li-

La necesidad de mantener la vivacidad de la política remite a una tarea primaria que se resuelve en la producción de sentido, el aporte de bienes simbólicos, las confecciones de interés general

Estamos en un momento de decisiones, en que necesitamos mucho de la política y del Estado

bertades y garantías, a los índices de incorporación ciudadana y de competitividad electoral, a la relación de los poderes del estado y al juego gobierno-oposición: en atmósferas de estilo plebiscitario y tendencia «hegemónica», o en construcciones de pluralismo más denso, que a su vez pueden cruzarse con esquemas «decisionistas» o con un «gradualismo» moderado.

La gramática de la democracia lleva a un sistema nutrido de intercambios y compromisos, a una "sociedad de pactos"

4. El cambio de época pasa por la construcción de un consenso fundante, un nuevo «contrato social», de bases anchas. Como señaló Luciano Martins, un proyecto de desarrollo llega a ser viable si refleja valores compartidos, compagina intereses diferentes y resulta aceptable para los polos de dominio, nacionales e internacionales. Es cierto también que la gramática de la democracia, sobre todo en sus expresiones pluralistas, lleva a un sistema nutrido de intercambios y compromisos, a esa «sociedad de pactos» de que hablaba en un pasaje Felipe González. Los políticos son precisamente los hacedores en ese atado de proyectos y transacciones. Algunas experiencias de América Latina muestran la virtualidad de los hitos de «concertación», de las alianzas y de las coaliciones de gobierno, en compuestos distintos. Las proclamaciones del Círculo de Montevideo van en esa dirección.

5. Sin cesar en la búsqueda de consensos y al contrario, para encontrar la posibilidad de recrearlos, como un factor que es de la esencia de la política, resulta no obstante imprescindible resaltar la competencia de posiciones de distinta orientación -la importancia de tomar partido- reconociendo las enseñanzas del pasado reciente y con propuestas para el futuro inmediato, sobre nuevas posturas, mediante la redefinición y el ensanche de las convocatorias políticas.

El supuesto "fin de las ideologías" y el propio estado de la transición apelan a renovar la polémica de las ideas

En el Círculo de Montevideo, el Presidente Sanguinetti, Felipe González y otros integrantes del grupo, alegaron que el supuesto «fin de las ideologías» y el propio estado de la transición, apelan a renovar la polémica de las ideas. Ricardo Lagos hablaba por su parte de la necesidad de mostrar las «diferencias» con respecto al signo de las reformas, desmintiendo frente a tirios y troyanos, la creencia de que hay un solo camino.

6. La pregunta acerca de la función de los partidos es aquí crucial. Belisario Betancur y Alain Touraine manifiestan su escepticismo al respecto, arriándose a posturas que, a izquierda y derecha, tienen actualmente muchos adeptos. Jordi Pujol salió al paso de ese «pesimismo», afirmando que no se ha encontrado «ningún sistema mejor para hacer funcionar la democracia». Natalio Botana coincidió en que «no hay sustitutos para los partidos políticos» y sostuvo que es imprescindible que éstos se propongan objetivos institucionales, a ni-

vel nacional y en la forja de la integración. Germán Rama se refirió a la importancia de la relación entre el estado y los partidos, abogando para que éstos cumplan con sus funciones básicas, «de creación de una conciencia común» y de elaboración de directivas políticas, que den marco a la labor de los gobernantes y les permitan desarrollar «argumentaciones» frente a los sujetos sociales, las corporaciones y los funcionarios.

Los partidos deben intervenir en la "disputa por el liderazgo: compitiendo para dirigir la transición y apurando a la vez su propia metamorfosis

Por allí corren los términos de un debate, en el que hay que interrogarse sobre la consistencia de las unidades de partido y las posibilidades de consolidación de los sistemas de partidos, en su conjunto, teniendo en cuenta las condiciones concretas de la coyuntura actual: cuando los partidos deben intervenir en la «disputa por el liderazgo», compitiendo para dirigir la transición y apurando a la vez su propia metamorfosis. Esto los aleja de la condición de partidos «keynesianos» a la que estaban acostumbrados y los obliga a redefinir sus funciones y las pautas de legitimidad, en el alumbramiento de una nueva idea de la política, de la economía y del espacio nacional.

7. En enlace con los elementos de dirección general de la sociedad, el ejercicio de la política que aquí se reivindica lleva a dibujar nuevos modos de regulación pública de la economía y los mercados. En una trayectoria que no puede volver a los códigos del keynesianismo criollo, ni incurrir en conductas voluntaristas, pero tiene que responder a las necesidades de la sociedad y de sus sujetos particulares, e inclusive, a los requerimientos de la propia modernización económica, a nivel nacional, en las molduras de integración y en el tráfico de la «aldea global».

Cuando todavía hay que insistir en los propósitos de flexibilidad y de apertura, la «desregulación» -que se aplica a ciertas franjas y a ciertos usos - es seguida por el delineamiento de otros tipos de regulación, en una tendencia que se considera prudente extender, con reglas de juego claras acudiendo a la contratación (bipartita, tripartita, nacional, regional, centralizada, descentralizada), mediante actos de gobierno y políticas públicas.

Tales intervenciones han de dirigirse asimismo al suministro de bienes colectivos, la organización de la solidaridad y la reforma social, las inversiones y la distribución, con criterios de equidad y eficiencia, como elementos señeros, imprescindibles para la cobertura de las necesidades básicas, para la producción y reproducción de los individuos, los cultivos del «capital social», la dinámica del trabajo y de la actividad económica.

En el catálogo de las políticas sociales, hay una atención urgente al problema del desempleo, la marginalidad y la integración social

Se trata ahora de respetar las normas de la economía y la lógica del mercado pero sabiendo de sus cortedades e insistiendo en las posibilidades de la política como aritmética de la democracia

Un Estado político, de autonomía recreada, que siga siendo de alguna manera "Estado social" debe ser defendido a fin de convertirse en núcleo de referencia nacional y factor de integración

En el catálogo de las políticas sociales, hay una atención prioritaria y urgente al problema mayor del desempleo, a las formas nuevas y viejas de la marginalidad, al tema «clásico» de la integración social, que hoy vuelve a plantearse en términos angustiantes y se conjuga, en forma también «clásica», con el diseño de los modelos de educación y de seguridad social.

8. El giro neo-liberal tendió a establecer cierta independencia entre la economía y la política social. A la vuelta de los años la «reacción de la sociedad» y de la ciudadanía política, que el Círculo de Montevideo quiere recoger, impone un trazo de cambio. Escapando a la tentación «pendular», contra la que prevenía Michel Camdessus -sin que ello lleve a un simple juego de «corsi e ricorsi», según la frase de Vico que Enrique Iglesias emplea- se trata ahora de marcar una curva en el sendero: respetando las normas de la economía y las lógicas de mercado, así como los modos de regulación que se han puesto en práctica, pero sabiendo de sus cortedades e insistiendo una vez más en las posibilidades de la política, como aritmética de la democracia y llave de bienestar social.

En este sentido va la proposición de Alain Touraine: el «problema es reconstruir un nuevo sistema de control social y político de la economía, a través de la destrucción del antiguo sistema de control», que está en decadencia. La modernidad supone la «diferenciación de los subsistemas» y por tanto, «la autonomización del sistema económico frente al sistema político». Pero la modernidad significa también interdependencia de factores y «una sociedad existe solamente si hay un control integrado, global».

9. Esto conduce directamente a la cuestión del estado: un estado político, de autonomía recreada, que ha de seguir siendo de alguna manera estado «social», que debe ser defendido y por tanto reformulado como estado de bienestar, tal cual lo destacó Jordi Pujol. Lo que implica dar continuidad y aportar correctivos al proceso de reformas, para asegurar una rehabilitación enérgica y adecuada, a fin de que el estado sea herramienta privilegiada de la política, núcleo de referencia nacional y factor de integración.

El Círculo de Montevideo rescata esa centralidad del estado y suscribe la tesis de que su reforma es un factor esencial para el establecimiento de nuevos patrones de desarrollo. En una expresión del amplio consenso que esta postura concita, Michel Camdessus insistió en que es preciso «reinventar el papel del estado» -accediendo sobre todo a la excelencia- y manifestó su «convicción acerca de que

esta reconstrucción del estado es el máximo desafío, es el terreno donde de ahora en adelante se producirán las grandes diferencias», entre un crecimiento «mediocre y mal distribuido y el verdadero desarrollo».

Confirmando que «el nudo está realmente en esa reforma del estado», el Presidente Sanguinetti agregó que este proceso ha de incluir un «ingrediente convocante», con «una idea que la gente sienta como válida para su propia vida» y por tanto pueda hacer suya. Hay aquí una tarea política, de avances en la fórmula de legitimación, que resulta primordial y que no puede resolverse en el «mero pragmatismo». Tales términos dan una idea cabal de la envergadura que tiene el propósito anunciado y de la dirección hacia la que debe apuntar.

En efecto, más allá de los insumos técnicos, el tratamiento del problema del estado es por encima de todo una cuestión política y exige de un «recentramiento» ideológico, que realce los valores de su desempeño y ponga en alto las banderas de la reforma, en una clave progresiva y con buenos soportes de apoyo, a nivel de los distintos actores participantes y de la ciudadanía en general.

10. En virtud de su composición y por la vocación que demuestra, el Círculo de Montevideo analiza este conjunto de cuestiones, más allá de su incidencia doméstica, en una perspectiva de doble entrada: incorporando sistemáticamente las dimensiones exteriores, resaltando al mismo tiempo, la necesidad de exteriorización y las posibilidades de accionamiento internacional, que tiene América Latina.

Ese temperamento se manifiesta substancialmente en tres puntos: el rango contextual de la globalización, la prioridad de las configuraciones regionales y la valía de la participación latinoamericana, a nivel mundial y en las instancias multilaterales. Fernando Zumbado, Manuel Marín, Michel Camdessus, Enrique Iglesias y otros participantes subrayaron precisamente la importancia de lo que hoy se hace y de lo que puede aún hacerse en esta órbita, en favor de la paz y en la lucha contra la pobreza, para procurar el equilibrio de poderes y la solidaridad multilateral, para desarrollar los procedimientos de negociación y el sistema de acuerdos, para colmar el «vacío» de centro en las estructuras de ordenamiento mundial, para consolidar los organismos internacionales, extendiendo en su seno la democracia y la equidad.

La valía de la participación latinoamericana, a nivel mundial y en las instancias multilaterales es importante para colmar el "vacío" de centro en las estructuras de ordenamiento mundial y consolidar los organismos internacionales, extendiendo en su seno la democracia y la equidad

11. La globalización es evaluada como marco de encuadre general y como un reto complicado, que condiciona y limita la política nacional, el desempeño de la economía y de los sujetos sociales. No

obstante la miran en perspectiva histórica, ubicándola, tal cual lo hace Germán Rama y Helio Jaguaribe, como una etapa más de los sucesivos procesos de internacionalización que se han dado bajo el capitalismo. Aunque las hechuras del presente son radicalmente nuevas, con un mapa de poderes más difusos, muy distinto de los que hubo en otras égidias. En América Latina la globalización puede aparecer como una onda penetrante que se impone desde el exterior, pero en contrapartida y según puntualiza Luciano Martins, genera también respuestas activas, que parten del espacio interior, en «una vía de doble sentido, de afuera para adentro y de adentro para afuera». Es un fenómeno irreversible, pero no cerrado, ni unilateral, ni homogéneo y como enseña Manuel Marín, en cada vertiente de tradición, será recibido de manera diferente y puede dar lugar a figuras variadas.

La globalización y los cambios vertiginosos llevan a una nueva definición de la frontera del desarrollo

Con ese panorama, se trata de atravesar escollos y de aprovechar oportunidades, afinando al máximo las estrategias nacionales y regionales, con perfil propio, redoblando el conocimiento y las aptitudes de competencia. Enfatizando este compromiso, Felipe González decía que la globalización y los cambios vertiginosos que con ella vienen, llevan a «una nueva definición de la frontera del desarrollo», de modo que «la primera obligación del responsable político» es hacer que su país «quede dentro del circuito», sin rehuir el desafío.

12. En este plano interesa el análisis favorable que se hace de los procesos de integración y de la cooperación regional, como redefinición de las modalidades de desarrollo nacional y como dispositivo de conjugación política, en el horizonte internacional.

En tal sentido, se destaca la relevancia estratégica y el suceso que tiene el Mercosur, en parangón con la Unión Europea, junto a otros emprendimientos de esta índole y como instancia que constituye -a juicio de Helio Jaguaribe y de Luciano Martins- un «núcleo duro» en la organización de América del Sur, en los relacionamientos con América del Norte, con Estados Unidos y con Europa.

El debate sobre el "regionalismo abierto" resulta esencial para la racionalidad interna y para la orientación de la economía

Por aquí se instala el debate sobre el regionalismo - el «regionalismo abierto» - que para el Presidente Sanguinetti resulta esencial, en términos internacionales y para la racionalidad interna, en cuanto principio político y para la orientación de la economía. Se percibe así como un elemento que hace a la cultura moderna, a los parámetros de pensamiento de los problemas del desarrollo y a las definiciones actuales del nacionalismo.

Manuel Marín trajo a colación este debate, que se incluye entre los artículos más relevantes de la agenda mundial, afirmando que hay quienes hacen una contraposición falsa entre el regionalismo abierto y el multilateralismo, cuando el «enemigo número uno» que este último tiene, es en realidad el «unilateralismo». La cuestión queda pendiente, para estudiar los puntos de apoyo y los vectores de relación de la armazón regional, para discutir en concreto, como pregunta Enrique Iglesias, qué tipo de regionalismo se quiere. Insistiendo en el abordaje de ésta y de otras facetas que el asunto presenta, tomando en cuenta la literatura en la materia y el perfil de fórmulas diversas de regionalismo, que pueden concebirse a partir de otras unidades y no necesariamente para congregarse países.

13. En el Círculo de Montevideo se destacó finalmente la importancia que revisten las proyecciones de la identidad cultural de los países de América Latina. Teniendo naturalmente un concepto amplio de la cultura y de sus diversidades, que encarnan en las creaciones artísticas y en la producción de conocimientos, incidiendo asimismo en las redes políticas y en la noción de estado, en los sentidos de la democracia y de la igualdad, en las formas del desempeño económico, en la textura de las empresas y en las relaciones de trabajo, en la configuración de los sujetos sociales y de sus colectividades.

La preservación y el despliegue de este elemento, que Michel Camdessus consideró como una de las «prioridades sacrosantas», tiene consecuencias de peso, no sólo en el armado nacional y en los tronques regionales, sino también como aporte de valor en las cuencas de la civilización contemporánea, para los otros integrantes de la sociedad universal, inclusive para los centros más poderosos.

Aunque no siempre han sido debidamente apreciados, los tejidos de cultura de este continente heterogéneo -con acervos seculares y troncos renovados, en ese crisol de corrientes y sub-culturas múltiples, con siluetas «híbridas» y empujes desparejos, de riqueza variada- constituyen una parte esencial de la civilización y tienen mucho para dar, a hombres y mujeres de todo el mundo, en este tiempo crítico: visto que se están horneando las figuras de una nueva etapa de la modernidad y porque la globalización plantea exigencias imperativas de reconocimiento, un requisito básico de afirmación de las idiosincrasias singulares y oportunidades amplias para un intercambio extendido, que para ser íntegro y benéfico, debe hacer acopios de pluralidad.

Los tejidos de cultura de este continente heterogéneo constituyen una parte esencial de la civilización y tienen mucho para dar en este momento crítico

V

El Círculo de Montevideo tiene por delante una agenda copiosa, en la que podrá adentrarse a partir de estas reflexiones inaugurales, de las que se realicen en Barcelona y en futuros coloquios.

El consenso básico sobre la necesidad del Estado y de la acción política no hace sino reabrir el debate acerca de los problemas de la reforma

No basta con comprobar que los mercados son menos perfectos, menos competitivos y menos competentes, los agentes económicos menos racionales y la acción del estado menos maligna, que lo que dicen las prédicas de doctrina y las recetas al uso. El consenso básico sobre la necesidad del estado y de la acción política para contribuir al crecimiento económico y perseguir el desarrollo social, es un punto de partida que como señaló Enrique Iglesias- no hace sino reabrir el debate acerca de las modalidades concretas, los límites y los efectos de las intervenciones de gobierno, las funciones del Estado y los problemas de la reforma.

1. En lo que toca la temática institucional, a las cuestiones de estructura y de gestión pública, a la crítica de los usos de reforma ya la conveniencia de enderezar el tiro en este campo, como elemento fundamental de las estrategias de gobierno y de «governance», los desarrollos del texto preparatorio de Joan Prats aportan bases comprensivas para las discusiones venideras, que podrán ser ampliadas eventualmente con otros trabajos y abordando otros ejes de la política.

La contradicción clásica entre política y administración que se asocia a las tensiones entre técnica y política remite a una contradicción novedosa, triangular, entre los requerimientos de la política, la movilidad del "management" y el asiento burocrático estable y formal

Cabe apenas subrayar que la validez de los requerimientos de cambio que ahora se extienden (flexibilidad, informalismo, control de resultados, actuaciones en red, etc.), no tiene por qué anular la pregunta acerca de la vigencia, o si se quiere la reactualización, de los planteos típicos de la tradición weberiana, la racionalidad legal y las acumulaciones institucionales sistemáticas. A este respecto hay que tener en cuenta los problemas que derivan del establecimiento de patrones organizativos y de pautas gerenciales, que circulan entre la empresa privada y los aparatos estatales, con fórmulas diversas de «management», en las que a veces surgen transposiciones poco adecuadas para la gestión pública mayor.

La contradicción clásica entre política y administración, que se asocia a su vez a las tensiones entre técnica y política, parece presentar en esta coyuntura nuevas modalidades, recreando los términos de aquel cotejo secular y remitiendo además a una contradicción novedosa, triangular, entre los requerimientos de la política, la movilidad del

«management» y el asiento burocrático estable y formal. Una manifestación de estos fenómenos, a la que aludió Ricardo Lagos, se puede encontrar en las dificultades para montar mecanismos de regulación, diseñar políticas públicas, hacer valer los poderes representativos y oficios de partido, frente a los saberes «especializados», las jerarquías gerenciales y las autoridades directivas, en los casos de privatización, cuando los servicios están en manos de particulares e incluso, ante las mismas empresas públicas, en casos en los que no ha habido enajenación de los entes estatales, pero se desarrollan líneas de gestión fuertemente privatistas.

2. El diseño de políticas públicas y los problemas de reforma social, pueden a su vez ser considerados a partir de las proposiciones del documento preparatorio de Hugo Fernández Faingold y de las múltiples referencias que se hicieron al respecto en la reunión de Montevideo. Sin perjuicio del análisis de otras cuestiones estratégicas -por ejemplo, educación e integración social- la problemática de la desocupación y de las políticas de empleo («clásicas» y nuevas), requiere un tratamiento especial y eventualmente prioritario, dada la centralidad y las dimensiones que ha adquirido.

La desocupación y las políticas de empleo requieren un tratamiento especial y prioritario

3. Para entrar en materia y tal como se sugirió en la reunión inaugural, habrá que volver sobre cuestiones clásicas, que han acaparado la atención de los científicos y los políticos por mucho tiempo, observando el curso de las teorías, las formulaciones más actuales y particularmente, el contrapunto de polémica entre diferentes posturas. Es bueno también hacer la historia viva de la transición, el itinerario crítico de las últimas tres décadas del siglo, observando las relaciones entre el orden del discurso reinante y el orden práctico, de las formas de la reforma del estado y de las políticas económicas, acudiendo a nuevas líneas de investigación y a nuevas líneas de análisis comparado.

En esta revista interesa el cotejo con los países de mayor desarrollo y con aquellos que han punteado mejor en los despegues recientes. Internándose luego en las realizaciones de América Latina, que constituyen un laboratorio muy rico, en la cuerda de la innovación pragmática, en la búsqueda de soluciones propias y de transacciones plausibles, en combinatorias de lo público y lo privado, del estado y del mercado.

4. El examen puede ser selectivo, anotando aquello en lo que cada uno ha logrado más inventiva política y más efectividad, no para hacer copia simple, sino para calibrar la pertinencia y las posibilidades de una factura determinada, teniendo además una perspectiva del conjunto, con su espesura y su diversidad. En varias franjas de la regulación económica de la reforma del estado, de la reforma de la

educación y de la seguridad social, en la articulación de otras políticas públicas, a nivel nacional o local - sin dejar de lado los errores y las dificultades persistentes, con prácticas más o menos apegadas a la ortodoxia vigente, novedosas o de sesgo tradicional - no hay que sorprenderse de encontrar, país a país, diseños atractivos, que si no son de exportación, hablan bien de la capacidad de gestión y de la autonomía política que puede llegar a aplicarse en los trabajos de la transición.

5. Desde esta plataforma puede retomarse el análisis específico del papel del estado y de la regulación económica, ubicándose en campos en los que, según una distinción que hacía Enrique Iglesias, hay algunos puntos más pacíficos y otros que siguen siendo objeto de debate o que retornan después de un período de baja. Es el caso de las políticas industriales que, como el propio Presidente del BID se encargó de subrayar, vuelve a estar en el tapete y reclama otras respuestas, en base a nuevas presentaciones teóricas, a la acumulación de experiencias y al efecto de los planteos estratégicos. Sabiendo que podemos encontrar en la práctica política algunas «mezclas virtuosas» aleccionadoras, por ejemplo en las estructuras financieras, que según Michel Camdessus, deben componerse como instrumento de desarrollo.

Los vaivenes de las últimas décadas han ido imponiendo la idea de que vivimos en universos de "racionalidad limitada" y por tanto de "expectativas limitadas", lo que no supone una declaración de impotencia y resignación, sino una premisa de conciencia y de responsabilidad y la noción de un Estado necesario y a la vez modesto, que será austero y juicioso pero que no puede ser endeble

6. Esas claves suministran un principio terrenal, ya que asocian la discusión teórica al recorrido empírico de las trayectorias nacionales y permiten ubicarse en una postura política e ideológica que será a la vez optimista y prudente. Se fue el tiempo de la omnipotencia del estado y también el tiempo de la omnipotencia del mercado. No se trata de escapar a las ilusiones del credo liberal, para recaer en las ilusiones de un intervencionismo desmedido. Los vaivenes de las últimas décadas han ido imponiendo la idea de que vivimos en universos de «racionalidad limitada» y por tanto de «expectativas limitadas». No hay resortes unívocos, ni soluciones integrales. Lo que no supone una declaración de impotencia y resignación, sino una premisa de conciencia y de responsabilidad. La noción de un estado «necesario» y a la vez «modesto», que será «austero» y juicioso, pero no puede ser por cierto un estado endeble, responde a los parámetros de ese enfoque «centrado», que trata de moverse en un horizonte de limitaciones y posibilidades: con fronteras que se mueven por efecto de la dinámica económica, pero también por la acción propia de la política y de los llamamientos ideológicos.

7. Por ese desfiladero, tan estrecho, es que tiene que desenvolverse la energía de gobierno, rescatando el sistema de valores, acudiendo a

nuevas ideas y a nuevos designios políticos, que se apeguen a dichos fundamentos y que por ende no serán nunca «geniales», de trámite fácil y rápido, renovando las ambiciones sociales y la esperanza pública, pero sin esperar «milagros», ni golpes de gracia, dudando de la dialéctica de los «magos», reeditando en cambio, la confianza en la crítica intelectual, en las artes plurales de la política y en la destilería de la democracia. El reconocimiento de las «balizas» que demarcan el territorio, la búsqueda de puntos de referencia y de puntos de convocatoria, dentro de esas latitudes y con ese talante, reparando en los productos de la ciencia y de la experiencia concreta, es una tarea primordial, a la que el Círculo de Montevideo quiere precisamente contribuir.

*Por ese desfiladero es
que tiene que
desenvolverse la
energía de gobierno
acudiendo a nuevas
ideas y nuevos
designios*

Capítulo X

SELECCION DE INTERVENCIONES

REUNION CONSTITUTIVA

CIRCULO DE MONTEVIDEO

Nota de1 Editor

El presente documento constituye una selección de las intervenciones de los participantes en la Reunión Constitutiva del Círculo de Montevideo, realizada en septiembre de 1996.

Se incluyen los pasajes más significativos, agrupados en un orden temático, y en versión abreviada, que reproduce con fidelidad y amplitud las cuestiones abordadas y las posturas en debate.

En función de los requerimientos editoriales y a fines de lograr una sistematización de los temas, se han hecho ligeras correcciones. /Yo obstante, el texto respeta estrictamente el sentido y las modalidades de la versión oral- en argumentaciones más o menos extensas y en intercambios coloquiales, preservando la riqueza de la informalidad con la que se encararon los trabajos.

El conjunto de las reflexiones publicadas es importante y nutrido. Esto obliga a recorrer cuidadosamente todo el texto. Sin embargo, por su valor de síntesis conceptual y por su perfil provocativo, se señalan algunas de las frases más destacadas (en negrita y con sangría), a título de encabezamiento o en párrafos intermedios.

I - Acto de Apertura

1. Presidente Sanguinetti: Los nuevos caminos para América Latina. Propósitos de la Convocatoria

Iniciamos hoy una jornada de reflexión sobre lo que hemos denominado «Los Nuevos Caminos de América Latina» y del mundo también, porque no se trata de insularizar una América Latina, que en estos tiempos de globalización está inserta también en la problemática mundial. Cada uno con sus especificidades, pero sin duda, dentro de un mundo que nos va generando las mismas certezas y también las mismas incertidumbres.

Hemos querido que estas jornadas sean lo más informales, lo más abiertas posible y por cierto, gracias a la presencia de uds., con el mayor nivel intelectual y político disponible, pensando que los políticos, los pensadores sociales y los economistas prácticos tenemos muchas cosas para decirnos en este tiempo. Sentarnos a pensar cómo

La caída de los paradigmas nos han dejado sin los grandes encuadres que nos explicaban ideales y procedimientos y nos hacían partícipes de un movimiento universal hacia un futuro glorioso

miramos hacia adelante. Como decía Paul Valery hace muchos años, el futuro ya no es lo que era. Nos encontramos con un futuro que en algún momento soñamos, pero hoy es diferente. La caída de los paradigmas nos ha dejado a todos sin esos grandes encuadres que, más allá de la individualidad, nos explicaban un conjunto de ideales y de procedimientos y nos hacían partícipes de un gran movimiento universal, dentro del cual éramos transportados hacia un futuro glorioso.

Hoy estamos llenos de certidumbres, pero también llenos de dudas. La democracia triunfa, pero también se ve un ciudadano alejado de ella. La economía de mercado triunfa, pero vemos aparecer un fenómeno general de desocupación, de paro, que no sólo llega a los países subdesarrollados. Hoy vemos a una Alemania, y a un Japón, con impensables problemas de este tipo. Una desocupación tecnológica y una desocupación estructural producto de un tiempo en cambio.

Tenemos que orientarnos en medio de hipótesis. Como decía Baudrillard, con su ácida ironía, hay tal acumulación de pruebas que la hipótesis más verosímil hoy es la realidad. Y en definitiva, sobre ella es que debemos trabajar. Tenemos un claro catálogo de los errores cometidos, pero no tenemos el manual de ruta del porvenir.

Los populismos que en su tiempo encendieron de ilusión a América Latina y que tantas secuelas de hiperinflación y de desajuste del Estado le dejaron, obligaron en los últimos años a un gran esfuerzo, que felizmente ha sido exitoso. Todos los países hemos luchado contra la pobreza y en la mayoría de los casos hemos logrado avances, pero aparecen fenómenos nuevos. Aparece una marginalidad distinta o, que es una marginalidad de esencia cultural: sectores informales que no tienen ingresos menores a otros formales, pero que no integran la sociedad ni participan de sus valores.

El mundo nunca había crecido a tanta velocidad en casi todos los hemisferios. Pero con peculiaridades. Ha crecido mucho más el comercio que la producción de bienes y servicios. Han crecido mucho más las monedas y los capitales que los bienes. Son las características de nuestro tiempo.

Las economías abiertas han generado una restricción de los ingresos del Estado. En los tiempos de las economías cerradas, todos creíamos que podíamos hacer más cosas porque sentíamos, equivocadamente, que los niveles impositivos eran casi ilimitados. Pero luego esta ilusión de la voluntad también se nos cayó y hoy ya no

es impune poner impuestos porque, cuando llega el momento de competir, la excesiva carga impositiva hace imposible realizado. El Estado queda entonces restringido en su acción.

Eso nos lleva de la mano a las crisis de los sistemas de seguridad social. Tenemos un Estado estancado en su disponibilidad de gravar con impuestos, pero a su vez tenemos por suerte gente que vive más, una sociedad en la cual la expectativa de vida mejora, las condiciones de salud también, y como consecuencia, tenemos un debate en el mundo entero sobre los sistemas de seguridad social. Desde Francia al Uruguay, desde Suecia a la Argentina, tenemos el debate de los sistemas de seguridad social y su dificultad de financiamiento. Y así se transforma una bendición en un problema: vivimos más años y vivimos mejor pero eso termina, de alguna manera, en una situación de crisis.

En términos más generales, todo ello plantea el tema del Estado benefactor, del Estado de bienestar, del Estado social, del liberalismo social o como queramos llamado. En cualquier caso, se trata de determinar si el Estado asume o no las responsabilidades sociales. Da la impresión de que el viejo Estado no puede sustentarse, pero tampoco las sociedades se resignan a abandonar los viejos objetivos, las viejas aspiraciones. Se asume que el Estado no sea más productor, pero no se asume que pueda desinteresarse de la suerte de los más desvalidos y adoptar una actitud de indiferencia frente a ese compromiso.

Da la impresión que el viejo Estado no puede sustentarse, pero tampoco las sociedades se resignan a abandonar los viejos objetivos, las viejas aspiraciones

De lo que se trata es de que, en este mundo nuevo que hoy tenemos por delante, construyamos en nombre de los mismos valores humanísticos que han convocado y configurado desde siempre nuestra civilización. Todos los que aquí estamos somos parte de un proyecto que empezó hace muchos siglos en Occidente y que para nosotros sigue representando un modo de vida, una filosofía, un estilo de convivencia, un sentido de organización de la sociedad basado en la dignidad humana. Hoy más que nunca debemos ratificar esos valores y repensados, sabiendo que no podemos sustituir viejos esquemas, viejos catecismos con todas las respuestas, por nuevos catecismos que pretendan reemplazadas con otros esquemas rígidos.

Tenemos que ir construyendo los caminos sabiendo que no van a ser nunca rígidos. El tema es tener claros aquellos objetivos, aquel horizonte, aquellos ideales hacia los que debemos transitar y ubicar, a través del pensamiento racional, las balizas que a un costado y al otro nos muestren los límites en la capacidad de desvío, para entonces ir construyendo ese camino que –como nos decía Tocqueville- siempre

*Se trata de ir
construyendo los
caminos en nombre de
los valores humanísticos
que han convocado y
configurado desde
siempre nuestra
civilización pero
adaptándose a los
tiempos, a los lugares, a
los hombres ya las
circunstancias*

ha de adaptarse a los tiempos, a los lugares, a los hombres y a las circunstancias.

Si algo nos han enseñado los tiempos que están detrás nuestro, es que los dogmas no son los que van a alumbrar el camino del hombre libre. Los dogmas nos llevaron a enfrentarnos. Superados esos dogmas -de cualquier signo que sean- de lo que se trata es de que vayamos construyendo este camino siempre hacia los mejores ideales, los cuales tenemos que seguir difundiendo cada día y sabiendo dónde están los límites que la razón le pone a la voluntad.

De aquí pasamos a un coloquio que tratará de ser lo más amistoso, franco y abierto posible con el fin de que allí surjan ideas y el fermento con el cual alimentar a los técnicos para que construyan, transformen las ideas en proyectos y si es posible, para que nos ayuden a transformar las ilusiones en realidad.

2. Alain Touraine: Entrar y al mismo tiempo salir de la transición liberal: reconstruir un nuevo sistema de control social y político de la economía, a través de la destrucción del antiguo sistema de control.

Como la tarea que el Señor Presidente ha puesto ante nosotros es inmensa, no voy a hacer el ridículo dando respuestas, porque serían arbitrarias y superficiales. Me voy a limitar a algo más simple, más fundamental, que es definir la situación. Hay que hacer un diagnóstico antes de pasar a la terapia. Los economistas y los políticos son más indicados que yo para imaginar «policies», pero antes de hacerlo hay que estar más o menos de acuerdo con la naturaleza de la situación que estamos viviendo.

En mi opinión hay dos maneras básicas y bien distintas de definir la situación actual. La primera dice que estamos pasando la época de postguerra, que fue dominada en forma democrática o autoritaria o totalitaria, por la construcción de proyectos globales: económicos, sociales y nacionales.

Después de éxitos indudables en América Latina, como en otras partes del mundo, eso empezó a decaer. Las intervenciones estatales se tornaron paralizantes, hubo procesos de implosión o de explosión. Ahora estamos saliendo del período de los Estados nacionales movilizados y entrando en un período dominado por la famosa globalización, que se opone al papel central de los Estados nacionales

de dos maneras. Primero, la prioridad pasaría de la política a la economía, el sistema económico sería regulado más desde adentro que desde afuera. Segundo, el nivel del Estado nacional sería menos importante que la globalización, que tiene bases tecnológicas, financieras y económicas.

Esta sería una visión un poco clásica, en el sentido de que después de una época hay otra época; que estamos pasando de un sistema «A» a un sistema «B» y que lo más rápido es lo mejor. Por supuesto que hay turbulencias y que hay que nadar con cierta fuerza para pasar de un continente a otro, pero no existe otro camino.

La segunda visión tiene el mismo punto de partida -lo cual es importante- y es que el antiguo sistema de control social y político de las actividades económicas está en decadencia y no puede ser renovado. A partir de eso, la segunda posición dice sin embargo: el problema no es pasar de un sistema a otro, que vamos a llamar liberal. El problema es reconstruir un nuevo sistema de control social y político de la economía a través de la destrucción del antiguo sistema de control, evitando, en lo posible, el período intermedio que no es de una economía libre sino salvaje.

La primera visión nos dice: hay un sistema coherente y se pasa a otro sistema coherente. La segunda visión establece: estamos destruyendo o hemos destruido el antiguo sistema, pero sería un error pensar que estamos entrando en un sistema. Estamos en una transición -para utilizar una palabra blanda- que es atípica, que no puede durar y que tiene un costo social altísimo, porque cuando hay una economía salvaje, brotan las desigualdades sociales, la violencia, la desorganización, el caos y todos los fenómenos a los cuales el Señor Presidente acaba de referirse.

La verdad es que como sociólogo no puedo escoger con libertad, entre estas dos maneras de ver. Entiendo que desde un punto de vista pragmático e ideológico a la vez, la primera visión tenga mucha fuerza. Tiene mucha fuerza para la gente que está empeñada en deshacer el antiguo sistema, el cual, en mi opinión hay que deshacer. Entonces esta gente pone énfasis en el trabajo de destrucción. Pero como sociólogo o como politólogo, no entiendo lo que puede ser una economía fuera de un sistema de control social y político. Es cierto -y éste es un problema teórico fundamental, que ha apasionado a todos los científicos sociales que la modernidad se define por una diferenciación de subsistemas. Entonces es cierto que hay una autonomización del sistema económico frente al sistema político. Pero a la vez la modernidad significa movilización de recursos más diferenciados, interdependencia de los factores.

La visión clásica de la situación actual indica que estamos saliendo del período de Estados nacionales movilizados y entrando en un período dominado por la globalización

Una segunda visión señala que el problema no es pasar de un sistema a otro sino reconstruir el sistema de control social y político de la economía a través de la destrucción del antiguo, evitando el período intermedio de una economía salvaje

Todos sabemos que una economía compleja depende mucho de la educación, de la administración pública, del sistema de comunicación, de la situación de la cultura local o nacional, etcétera.

Mi hipótesis, que hay que considerar como tal, es que es un error trágico pensar que estamos entrando en un sistema estable que se llama sociedad liberal. No hay, no hubo, no habrá nunca, una sociedad liberal. Si liberal significa un control puramente interno de cada subsistema: un control económico de la economía, un control religioso de la religión, un control político de la política. Una sociedad existe solamente si hay un sistema de control integrado, global, que se traduce en la existencia de un Estado, pero no sólo en ello.

Una sociedad existe solamente si hay un sistema de control integrado y global, traducido en la existencia de un Estado, pero no sólo en ello

Quisiera poner énfasis en algo que ahora se está nombrando más y más: la realidad mundial. De ahí vengo a dar la definición de la situación, que no es el pasaje del Estado nacional movilizador al sistema económico global. Es la desvinculación extrema del mundo que llamamos de la racionalidad instrumental. Los alemanes hablan de la acción estratégica por un lado y de la subjetividad - básicamente de la cultura, de los sistemas de valores y de los mecanismos de formación de la personalidad por otro. El mundo objetivo y el mundo subjetivo. El mundo de los medios, instrumentos y técnicas y el mundo de los fines y valores, están separados. Entonces nos encontramos con una sociedad destrozada. Hay por un lado una economía global izada, lo que significa desocializada, desinstitucionalizada, porque nadie piensa que algunas «law firms» de Nueva York y de Londres sean reguladoras suficientes de la economía mundial. Hay un mundo que se supone que funciona en el aire, de manera casi virtual y por otro lado observamos que hay una fragmentación del mundo cultural. Por un lado hay una economía global y por otro, cada uno habla en nombre de su especificidad, pero deja sin solución el problema de la convivencia, de la comunicación, de la integración social. La conclusión, a nivel de diagnóstico, es que en el momento actual el punto estratégico de análisis y de acción es la reconstrucción de las mediaciones sociales y políticas. La prioridad no es abrir las fronteras, tampoco afirmar identidades o crear movimientos comunitarios de afirmación de la especificidad. Yo diría que las dos cosas existen con lógicas opuestas y separadas. Lo que necesitamos son ingenieros que construyan puentes y caminos entre el universo de la acción instrumental -mercados y técnicas- y el universo de las culturas, de las identidades y de las comunidades.

En el momento actual el punto estratégico de análisis y de acción es la reconstrucción de las mediaciones sociales y políticas

Quiero introducir dos limitaciones a lo que acabo de decir. En primer lugar, que tal vez en la mayor parte del mundo, pero seguramente en América Latina y en Europa Occidental y Oriental, te-

nemos la tarea de reconstruir mediaciones e instituciones, pero todavía no hemos acabado la tarea de destruir el viejo sistema. Entonces la dificultad que enfrentamos es que tenemos que entrar y salir de la transición liberal. Por ejemplo, en la parte del mundo de la cual vengo, estamos metidos en la construcción de una moneda única, es decir, en la internacionalización de la economía. Y a la vez queremos renovar, mejorar la integración de la sociedad. Creo que tenemos que juntar nuestras ideas para ver cómo podemos hacer las dos cosas. Sería totalmente artificial decir: «ahora hay que dar prioridad total a lo político o a lo institucional». En este sentido hay un tipo de diálogo que no tiene ningún interés. El problema es entender que hay que manejar, en este período de transición, dos tareas en gran parte contradictorias.

En este período de transición tenemos que reconstruir, al tiempo que terminamos de destruir el viejo sistema. De hecho, tenemos que manejar simultáneamente dos tareas en gran parte contradictorias

La segunda observación, un poco pesimista, que quiero hacer es que no hay que pensar que esta reconstrucción institucional es por sí misma, por la voluntad de Dios, democrática. Por el contrario, muchos países están tratando de superar esta separación de lo económico y lo cultural y en gran medida lo han alcanzado- desarrollando políticas que son económicamente liberales y cultural mente nacionalistas bajo el liderazgo de un gobierno autoritario.

Es difícil no hacer una comparación con lo que pasó hace un siglo. Hace un siglo se habló mucho de globalización, sólo que en ese entonces no se llamaba globalización sino imperialismo. En 1910 se habló también del predominio del capital financiero internacional. Ese mismo año se dio la revolución mexicana, cuatro años después la gran guerra europea, siete años después la revolución soviética, diez o doce años después una vuelta al capitalismo industrial, la «rationalisierung» de los años '20 en Alemania y en Estados Unidos. Y se fueron los partidarios y los adversarios del triunfo del capitalismo financiero. Por lo tanto, la tarea es más difícil de lo que puede parecer.

Yo quisiera, brevemente, indicar algunas pautas de análisis de lo que puede ser un proceso de reconstrucción. Y aquí hay que hacer un juicio de valor y es que estamos más interesados en construir un sistema democrático que un sistema no democrático.

Como sé que ustedes aceptan esta regla de juego y de pensamiento, podemos tratar de avanzar un poco en esta dirección. Hay que decir dos cosas, que en mi opinión están muy estrechamente vinculadas una con la otra y que juntas dan una definición suficiente de lo que es la democracia en la actualidad.

La meta principal hoy no es el progreso sino la integración

La primera, que resulta directamente de lo que tuve oportunidad de decir, es que la meta principal, hoy día, no es el progreso sino la integración.

En mi país, durante la reciente campaña presidencial, el debate se concentró, de manera muy interesante, en el tema de la fractura social. El candidato de la derecha, el candidato de la izquierda y una personalidad independiente como Jacques Delors, emplearon casi las mismas palabras y esto me parece relevante. No hay objetivo más importante y prioritario que la lucha contra la desintegración social. El Señor Presidente lo ha mencionado de manera muy clara.

Creo que existe un silencio, incluso de tipo intelectual y político-institucional. Nuestras sociedades son mucho más desintegradas de lo que se dice. A nivel psicológico individual, a nivel de comunidades - sea familia o ciudad- a nivel nacional e internacional, el problema central es la carencia en la formación de actores, la pérdida de continuidad en la experiencia personal y colectiva.

En un mundo abierto no se trata de incorporar todos los aspectos de la vida personal y colectiva a un modelo universalista

El segundo aspecto, que también indica una ruptura fundamental con el modelo anterior y con la gran tradición, yo diría racionalista e iluminista, es que en un mundo abierto no se trata de incorporar todos los aspectos de la vida personal y colectiva a un modelo universalista. El problema, que apasiona a todos los sociólogos del mundo, es por el contrario cómo organizar la comunicación a través de la diversidad cultural, cómo vincular universalismo y particularismo. Charles Taylor, filósofo del Canadá inglés, ha dado la más bonita definición reciente de la democracia: reconocer al otro como otro y como semejante, combinar diferencia y universalismo.

El problema de la descomposición del conjunto social es prioritario porque se refiere a elementos fundamentales de una política de reintegración de la sociedad

En mi opinión, lo que acabo de decir de manera general, se aplica más directamente a América Latina, tal vez también a Europa Occidental. Aparte de Uruguay, que es una excepción, las desigualdades sociales y las fuerzas de descomposición social han aumentado en toda América Latina. Entonces, no cabe la menor duda de que en este continente hay que otorgar prioridad a la lucha contra las diferencias sociales. Esto indica que estamos saliendo de una sociedad en la cual los problemas sociales centrales eran los relativos al trabajo. Hoy no es así. El problema de la descomposición del conjunto social y todo lo que se refiere a la ecología, a la educación, a la urbanización, es prioritario, porque refiere a elementos fundamentales de una política de reintegración de sociedad.

Quiero terminar diciendo -tengo que defender a mi gremio- que eso

supone una renovación de la vida intelectual, porque los intelectuales también están divididos. Muchos se han identificado con un movimiento de globalización, otros con «identity parties» o con un neo-comunitarismo, otros, que no tienen mucha fuerza, piensan que se va a volver al viejo mundo, mañana o pasado.

Creo que el papel de los políticos y de los economistas es fundamental. Debemos recrear un grado de integración del conocimiento de la ciencia social, de la ciencia humana. Eso es fundamental, es parte de la reconstrucción de la sociedad. Esta conferencia convocada por el Presidente Sanguinetti es el ejemplo de lo que hay que hacer. Debemos crear oportunidades de comunicación, de reconocimiento de los problemas comunes y de la diversidad de las respuestas.

3. Enrique Iglesias: Qué tipo de Estado, qué acción política, qué diálogo entre el Estado y la sociedad civil, qué tipo de sociedad internacional, requiere esta nueva etapa que nos toca vivir, para defender los valores en los cuales creemos -una sociedad solidaria, una economía solidaria- y conciliar crecimiento, justicia social y democracia en América Latina.

Quisiera realizar una síntesis de lo que el Presidente Sanguinetti y el Profesor Touraine han dicho. El punto de partida es que tenemos un quiebre social. El optimismo de principios de los '90, cuando se produce la caída del muro de Berlín, hoy aparece cuestionado desde distintos ángulos. Hay una suerte de «malaise» en las sociedades, hay dificultades para poner en marcha proyectos de bienestar social, como los que tuvo Europa, hay dificultades en las economías en transición, desde el socialismo al mundo capitalista.

Tanto el Presidente Sanguinetti, como el Profesor Touraine hablaron de la nueva forma de globalización. La globalización existió siempre y desde hace muchos años hemos tenido este tema con nosotros. Una de las ideas primigenias de la CEPAL y de don Raúl Prebisch en los años , 50, fue la del centro periferia, la influencia que las relaciones internacionales tienen en nuestra sociedad. De manera que no es un tema nuevo. Lo que es nuevo es la naturaleza de la globalización, los nuevos aspectos que van en ancas de la tecnología, de la información, de las relaciones internacionales, que tienen partes positivas, pero también partes negativas y peligrosas. Soy de los que cree que un manejo prudente, en esta fatalidad que supone formar parte de un club internacional, puede derivar en acciones positivas para la comunidad internacional y para los países. Pero entiendo que

La globalización no es un tema nuevo, lo nuevo es la naturaleza de la misma, los nuevos aspectos con elementos positivos y negativos

haya un debate sobre este fenómeno que tenemos sobre la mesa.

La globalización se proyecta sobre las opciones en materia económica y hoy el mercado aparece como el gran ordenador de las opciones económicas, a niveles internacionales y nacionales. Más aún, se habla del mercado como un gran factor de homogeneización, política incluso, porque influye en las opciones y en las decisiones políticas de la comunidad internacional. ¿Estamos entonces, como consecuencia de un fenómeno inevitable y fatal que es la globalización, cayendo en un esquema de economía liberal, que es salvaje como lo definió el Profesor Touraine?

Eso quiere decir que a partir de las opciones de la globalización y del imperativo del mercado, esta sociedad ha perdido el control de sus objetivos, ha perdido el control de los valores con los que quiere vivir, está condenada a vivir en la desigualdad, en la exclusión, en convivencia con los violentos problemas que hoy tiene en todos los planos.

El pasaje de la globalización a la economía salvaje y el peligro que ello supone para los valores, tiene una respuesta que en la reformulación del papel del Estado

Este pasaje de la globalización a la economía salvaje y el peligro que supone esto para los valores en los que creemos, tiene una respuesta que es el repensamiento del papel del Estado.

En el fondo, de lo que se trata es de determinar qué Estado requiere este proceso de globalización y esta clase de economía, donde la competitividad va a ser un factor muy importante. ¿Qué tipo de acción política y qué tipo de diálogo puede ejercerse en democracia, entre el Estado y la sociedad civil? En una creatividad nueva, que pueda producir una renovación, incluso en la forma de hacer política. Y una cierta creatividad del propio proceso democrático, en la administración de los problemas. Este es un tema central: qué tipo de Estado requiere esta nueva etapa que nos toca vivir, para defender a la sociedad, con los valores en los cuales creemos y a los cuales apuntamos.

Yo agregaría qué tipo de sociedad internacional. Me preocupa mucho la forma en la que estamos destruyendo los grandes principios que después de la Segunda Guerra Mundial ayudaron a generar la sociedad internacional, con ciertos objetivos éticos y solidarios. En el fondo, la gran responsabilidad de las Naciones Unidas fue reconstruir, a nivel internacional, una economía solidaria y una sociedad solidaria. Y hoy estamos poniendo en jaque precisamente ese tipo de cosas.

Creo que a partir de estas interrogantes hay que extraer algunas conclusiones sobre el papel del Estado, la política y el diálogo en la sociedad civil y qué tipo de sociedad internacional tenemos que aspi-

rar a construir. Queremos tener crecimiento, justicia social y democracia en nuestra América Latina. Conciliar las tres cosas es el gran desafío.

Queremos tener crecimiento, justicia social y democracia en América Latina. Conciliar los tres objetivos es el gran desafío

II - América Latina: Balance positivo y reflexión crítica sobre el desarrollo, en una perspectiva de optimismo responsable

1. América Latina: una enorme capacidad de reflexión, gran influencia en el pensamiento universal sobre los temas del desarrollo y un balance muy positivo en las realizaciones de los últimos diez años. Lo que nos da una perspectiva mucho más esperanzada, de un optimismo responsable.

Enrique Iglesias

No conozco ninguna otra región del Tercer Mundo que haya tenido en los últimos cincuenta años, tanto debate en lo social, en lo económico y en lo político, como América Latina. América Latina ha sido el gran crisol del debate en todos los planos y ha sido el continente que más ha influido en los niveles internacionales y en la ONU. La gran influencia en el pensamiento universal, sobre los temas del desarrollo, partió de aquí. Aunque, por supuesto, no sólo de aquí.

Nuestra capacidad de análisis, es enorme. Y esto es muy bueno. Heredamos en esto las mejores tradiciones europeas, francesas y españolas. En ese ejercicio abigarrado de la reflexión, muchas veces tenemos una estupenda capacidad de penetrar en la complejidad, pero perdiendo de vista las cosas más simples que están aconteciendo.

Hay que hacer un alto en el camino y ver que están sucediendo muchas cosas en América Latina y muchas cosas que son buenas.

En lo político, podemos decir que la democracia se ha reganado, lo que no es poca cosa y se ha mantenido, lo que es mucho más todavía. La ganancia que ha habido en materia de racionalidad económica, es notable. Nadie discute hoy las libertades sindicales, nadie discute que hay que exportar, nadie discute que tenemos que tener empresas eficientes.

Por otro lado, debemos reconocer la experiencia de integración que ha vivido América Latina. Comencé a trabajar en los años 1957-1959, con las experiencias de integración. Entre aquello y el MERCOSUR, hay una enorme diferencia. La valorización de las relaciones internacionales de América Latina es muy importante. La valorización que hay hoy en los Estados Unidos de las relaciones internacionales con América Latina, es completamente diferente a la valoración que había en los años 1950, 1960 y 1970. Hoy en día, los EEUU nos ven como un socio, hay otro diálogo, hay otro respeto, como ocurre también en Europa.

Habría que escribir un gran capítulo sobre América Latina, que yo llamaría «La sobrevivencia de la informalidad». La capacidad que ha tenido el sector informal para sobrevivir en los últimos años, ha sido realmente admirable. Hay una energía en la base de la sociedad, hay un activismo de la sociedad civil. Hay capital que no se debe desconocer. Estamos trabajando con las comunidades indígenas, por ejemplo, de Guatemala, del Perú, de Ecuador. Por primera vez desde hace quinientos años, tenemos un sector de movimientos indígenas, sólido, que empieza a ganar espacio.

Realmente, no estamos construyendo sobre la nada. Hay muchas cosas importantes que están ocurriendo y que a mí me hacen tener una perspectiva mucho más esperanzada, un optimismo responsable, balanceado.

Hoy hay una dinámica en América Latina. Están pasando cosas muy importantes. Lo que el sector político tiene que hacer, es reconocer lo que nos dejaron treinta años de aciertos y errores y construir una nueva base de la política -que se refleje en el Estado y en las relaciones internacionales- para hacer frente a los problemas que tenemos.

Jordi Pujol

Quiero suscribir, con trazo grueso, lo que ha dicho Enrique Iglesias: ¡ustedes han hecho un cambio tremendo! Como yo lo veo, por supuesto desde afuera, el cambio ha sido enorme. Ustedes tendrían que sentirse muy optimistas. Ustedes tienen derecho a una gran satisfacción con el trabajo que han hecho durante los últimos diez o quince años ¡a una gran satisfacción!

Manuel Marín

En la Unión Europea se considera que el diferencial negativo que había tenido América Latina en los últimos quince o veinte años ha cambiado a un diferencial positivo. Este continente era el de los golpes de Estado, de la ausencia de derechos humanos, de las juntas militares, de la hiperinflación galopante, etcétera. Afortunadamente, esto ahora se ve en términos positivos. Es verdad que a menudo se dice que América Latina no ha sido capaz de pagar su deuda comercial. Y en el próximo siglo deberá pagar la deuda social enorme que tiene, sobre todo, en pobreza y marginalidad.

El diferencial negativo que había tenido América Latina ha cambiado a un diferencial positivo

Ricardo Lagos

Todos estamos orgullosos de los éxitos económicos y pienso que Enrique Iglesias hace bien en llamarnos la atención, diciendo que tenemos que ver dónde estamos y lo que hemos crecido. Habría que ver por qué, a pesar de los éxitos, persiste la sensación de cierto descontento. Porque no obstante estos éxitos -entre comillas- que se están dando, existe una sensación de desencanto. Y esto no es exclusivo de América Latina, ocurre en Estados Unidos y en la Inglaterra post - Thatcher. De manera que el ferviente punto de vista económico no vale.

Habría que ver por qué, a pesar de los éxitos, persiste la sensación de cierto descontento

El sentido último de esta reunión es saber qué políticas públicas, qué herramientas tenemos para que nuestras sociedades se mantengan dentro de las balizas a que hacía referencia el Presidente Sanguinetti. Sólo el mercado no es suficiente. Esto lo hemos aprendido. Pero, qué políticas públicas podemos aplicar sin que se nos venga abajo el modelo.

Entonces, uno comienza a ver que el desfiladero se hace estrecho.

2. Los ejes del debate actual en América Latina.

Enrique Iglesias

En el debate actual de América Latina podemos destacar tres paquetes: un primer paquete de puntos pacíficos, un segundo paquete de puntos que siempre están controvertidos y seguramente lo seguirán estando por un buen tiempo, un tercer paquete que llamaría filosófico o político.

Puntos pacíficos

La necesidad de lograr la estabilidad: el gran punto consensuado

Los puntos pacíficos son aquellos que forman el punto de partida de cualquier administración nacional de un proceso de crecimiento y desarrollo, aspecto sobre el cual el debate está agotado. Hay que tener estabilidad, hay que usar al mercado como afinador de recursos, porque se ha mostrado más eficiente que cualquier otra forma de voluntarismo, se debe contar con una fiscalidad responsable, con una moneda sana, con bancos centrales que se manejen con prudencia, debe haber apertura y la integración comienza a valorizarse en América Latina con una pujanza admirable. La globalización está ahí y hay que convivir con ella. Todo esto forma el gran punto consensuado.

Áreas de controversia

La definición del paquete de políticas económicas, comerciales, sociales, productivas, del papel del Estado, cambiará de país en país y dará siempre lugar a debate y controversia

Luego tenemos las áreas en controversia, donde los códigos no son tan claros, están sometidos a diferentes opciones y por lo tanto, dan lugar al debate actual. En América Latina está de moda el tema del «policy-mix». No hay una fórmula absoluta, en la que podamos manejar la combinación de tasas cambiarias, con los problemas de tasas de interés, el tema del flujo de capitales y el relacionamiento financiero de los países. En todo esto siguen habiendo distintas formas y América Latina tiene diferentes esquemas, desde Argentina hasta México, pasando por Chile y Brasil. El «policy-mix» sigue y seguirá siendo objeto de diversos tipos de mezclas virtuosas que cada país debe definir, pero estamos siempre en debate y ni en el plano académico tenemos ideas claras sobre la materia.

Otra área de debate es la política social. Si algo ha quedado claro y se ha impuesto en América Latina es la inversión en recursos humanos; todo el mundo ve el éxito del modelo asiático o del modelo europeo. En lo relativo a la educación, a la salud, las preguntas giran más bien sobre cómo hacer la movilización de recursos y si el Estado no puede renunciar a esa responsabilidad, cómo se lo asocia a las fuerzas sociales.

Otro punto de controversia dentro del tema social es lo relativo a la pobreza y la distribución del ingreso. La reducción de la pobreza se puede alcanzar relativamente. Lo más complicado es la distribución de los ingresos, porque allí entra a jugar la revolución tecnológica, la acumulación de ingresos, etcétera.

También está abierto al debate el Estado. Todo el mundo entiende

que debe haber un Estado con más músculo y menos grasa, pero ¿qué tipo de Estado será? Y allí entramos en un área en la que hay una creciente conciencia en América Latina, pero esa conciencia no es universal, sino debatible.

Todo el mundo coincide en que el Estado tiene una responsabilidad clara en materia social. Pero el problema de las reglas de juego y el sistema regulatorio está en discusión. ¿Qué tipo de sistema regulatorio se requiere para esta economía de mercado?

También está en discusión el tema de la política industrial, que resurge ahora y que fuera gran tema hace quince años, cuando se sostuvo, con toda razón, que no podía ser que el Estado eligiera a los ganadores y a los perdedores, sino que esto debía hacerla el mercado. Pero sucede que hoy en día, en países como el nuestro existe la idea de algún apoyo político. ¿Hay campo para una política industrial?

Otra área debatible es cómo nos insertamos en la economía internacional. Hoy está de moda la teoría del regionalismo abierto, pero, ¿qué regionalismo abierto? Quiere decir que hay una serie de temas en controversia, que seguirán así y es difícil que surjan soluciones nítidas.

Problemas filosóficos

Hay un tercer paquete de temas filosóficos, que, se están empezando a abrir. En una reciente reunión que mantuvimos había grandes figuras, que representaban un poco al pasado. Gente que tiene un gran bagaje de los primeros tiempos del desarrollo y eso se confrontaba con la tecnología moderna, sobre todo con el retorno de la ortodoxia. La reunión tuvo una cierta mezcla, porque era importante rescatar del pasado a ese grupo de personas, que tiene una gran conciencia del desarrollo en su visión humanística. La generación de los 50, si bien no tuvo tan buenos macroeconomistas como los de hoy, sí contó con gente con una gran conciencia social y una gran responsabilidad frente al problema emergente de la nueva sociedad, por lo que me pareció importante que se tendiera ese puente entre el pasado y el futuro.

Es importante tender puentes entre aquellas propuestas del desarrollo en su visión humanística y la tecnología moderna

El tema del desarrollo que está sobre la mesa, contiene lo relativo a la incorporación de los aspectos culturales y también lo relativo a la calidad de la política. Por último mencionaré algo importante para estos tiempos: solidaridad, ¿qué tipo de solidaridad se aplicará en los nuevos tiempos? ¿será como la que soñamos en el 45, será una nueva

*¿Qué tipo de
solidaridad se aplicará
en los nuevos tiempos?*

solidaridad, o no habrá solidaridad?

III - Problemas de Legitimidad Política

1 - El tiempo de la economía, la reivindicación de la política, la reforma del Estado.

Presidente Sanguinetti

Los siete puntos que plantea Michel Camdessus en su ponencia, reflejan la concepción integral del desarrollo. Básicamente, lo que se demuestra, es que hoy el mundo no está para ilusionismos. Murió el tiempo de la ilusión, de la voluntad. Creíamos que todo lo podíamos hacer. Luego vino un tiempo de economicismo y se pensó que bastaba un proceso drástico de reducción del Estado para resolver las problemáticas de los países. Posteriormente se vio que no era así. El tema no pasaba porque se fuera más o menos drástico, sino porque se fuera más o menos inteligente, para tratar de reformar el Estado de un modo realmente eficaz.

Retorno el tema de la reivindicación de lo político, incluido en las reflexiones que hizo por anticipado el Profesor Touraine. Creo que en nuestra América Latina estamos viviendo ese tiempo. Cuando había hiperinflación, teníamos al enfermo con hemorragia. El enfermo se nos moría antes de conocer el diagnóstico. La prioridad era económica en el sentido estricto. Había que parar la hemorragia, porque de lo contrario nos llevaba la democracia, nos llevaba todo.

Eso ha pasado, hoy estamos todos más equilibrados, la macroeconomía no nos provoca tantas zozobras, la racionalidad ha cambiado, los déficit fiscales son menores, los países están mejor administrados desde ese punto de vista, los bancos centrales están mejor, el «tequilazo» fue muy fuerte para todos, pero también se demostró que hay una capacidad de reacción. Entonces, al pasar eso a segundo plano, tenemos una problemática social y su proyección. Y estamos en ese tema: hasta dónde Estado, hasta dónde no Estado, cómo manejamos la relación Estado-sociedad. Ese es el punto: el diálogo entre el Estado y la sociedad.

Presidente Sanguinetti

2 - Desencanto, inseguridad, insatisfacción.

Vivimos en una sociedad de desencanto. En el Uruguay, de acuerdo con las encuestas, el 70% de la población dice que le va bien y el 80% cree que le va a ir mejor y que a sus hijos también. Pero cuando se le pregunta por el país tienen una opinión negativa. ¿Cómo se explica eso? ¿Cómo se gobierna en esa situación?

En Uruguay se acaba de realizar un censo y la población -que aquí crece muy poco- en los últimos diez años se incrementó un 6%. La población con empleo aumentó un 13%. Pero de lo único que se habla es de desocupación. En lo que se refiere al Mercosur y Chile, la población creció un 21,6% y el empleo un 25%. En América del Sur y México la población aumentó un 22% y el empleo un 30%. Lo que pasa es que esto no es suficiente. Pero es una realidad. Las economías están más dinámicas, están generando más empleo. Pero no basta. La sociedad de expectativas nos desborda por todos lados. Y éste es un tema político y social.

La sociedad de expectativas nos desborda, y este es un tema político y social

Jordi Pujol

La raíz para poder actuar es la cohesión que mencionaba el profesor Touraine, pero... también está en la capacidad de introducir cierta alegría. Los países que tienen capacidad de alegría saben nadar. Los países que se hunden en la morriña no van hacia adelante. Nuestro trabajo es el saber enfrentar estos problemas con alegría y con la convicción de que todo esto se puede superar. Y somos capaces de hacerlo.

Es necesario saber enfrentar los problemas con alegría y con la convicción de que todo se puede superar

Esto me lleva a un punto que quería comentar: la legitimidad. La verdad es que yo me siento irritado. Escucho declaraciones y observo que todos se meten con los políticos, con una tranquilidad enorme. Tendríamos que encontrar la forma de frenar esta gratuidad con que se habla tan mal de nosotros.

Por supuesto que en parte es culpa nuestra, porque tampoco hacemos las cosas bien y a veces caemos en abusos y auténticos pecados. Pero la verdad es que hay suficientes elementos positivos para plantearle a la población. Por eso hablaba de la alegría, de la confianza, de la integración y de la cohesión.

En ese sentido, quería introducir el elemento de la inseguridad de la gente en nuestra sociedad, una sociedad europea, por lo tanto, no sé si vale para Uruguay, Argentina, Brasil o Colombia, donde hay otros problemas y algunos de ellos más graves que los que tenemos nosotros. El problema que tenemos en Europa es que la gente se siente insegura. Y no hablo de inseguridad física.

Con motivo de las elecciones presidenciales francesas el año pasado, se hizo una encuesta en la cual una de las preguntas era: «¿Usted se siente seguro, tiene confianza en su futuro personal y en un futuro colectivo?» Las respuestas se dividieron en un 37 % que sí, un 58 % que no, y 5 % que no contestaba. Y eso se da en Francia que es un país brillante, poderoso, sólido, estable y le sobra de todo. Eso es lo interesante.

Hemos conseguido elevar el nivel de vida en todas partes pero nuestra sociedad se siente insegura en relación al futuro

Cuando se analiza quiénes dicen que sí y quiénes que no, sólo un 22 % de los votantes comunistas, un 21 % de los votantes trotskistas y un 18% de los votos de la extrema derecha, tiene confianza en el futuro. Lo cual es un voto de miedo ante la inseguridad y la falta de trabajo, más que un voto ideológico.

Cómo hacemos para reintroducir la sensación de seguridad en países - hablo de Europa, comprendiendo que en América Latina es distinto que en realidad nadan en la abundancia. Hablamos de la crisis del Estado de bienestar, pero éste nunca había sido tan extraordinariamente alto, comparado con el de hoy. Sin embargo, existe más inseguridad ahora, que hace veinte años.

Hemos conseguido elevar enormemente el nivel de vida en todas partes...pero hace veinte, veinticinco o treinta años, en la época de Franco, se sentían más seguros en relación al futuro.

Se sentían más seguros que ahora, que tienen escuelas que no tenían, que tienen una asistencia que no tenían, que tienen un seguro de paro que no tenían, que tienen pensiones que no tenían, que tienen residencias para la vejez que no tenían, que tienen transporte desde el barrio hacia el centro que tampoco tenían, etcétera. Es ahora que están asustados. No acabamos de conseguir que la gente se sienta un poco colmada en sus expectativas.

Enrique Iglesias

Un graffiti que vi en el Paraguay decía: «Basta de realizaciones, queremos promesas».

Presidente Sanguinetti

Es la misma problemática que tenemos acá. La inseguridad se da porque antes el industrial vivía en el proteccionismo y tenía reglas pre-determinadas. Quizás ganara menos, pero las tenía y se sentía arropado por el Estado. A su vez, el ciudadano individual sentía que la vida era más modesta, pero la tenía predeterminada y se sentía seguro. Ni siquiera tenía que hacer su ahorro individual para contribuir con su jubilación, sabía que iba a ser una jubilación magra, pero más o menos segura. Es el viejo fenómeno que evoca el libro de Erich Fromm, «El miedo a la libertad». Lo importante es que este Estado, en su racionalización, no se desarticule tanto que genere una sensación de caos.

Lo importante es que el Estado, en su racionalización, no se desarticule tanto que genere una sensación de caos

Belisario Betancur

Por qué, cuando cae el Muro de Berlín, viene el deshielo de Europa del Este y de la Unión Soviética, subsisten en América Latina guerrillas de inspiración marxista-leninista. A mi entender, las guerrillas subsisten porque obran los agentes personales subjetivos, que son los guerrilleros. Pero también están los factores objetivos, que son el caldo de cultivo. A los dirigentes de América Latina les correspondería tratar simultáneamente los agentes personales y los objetivos. Si no se dan respuestas simultáneas a estos dos tipos de factores, no se avanza mucho. Los partidos políticos, históricos y tradicionales, no entienden esto, porque no se han actualizado.

El hecho es que hoy por hoy la gobernabilidad en América Latina se ve afectada por el tema de la subversión. Preferiría rectificarme y no decir subversión, porque en ocasiones las subversivas son las situaciones.

Presidente Sanguinetti

Para la cuestión de la desigualdad, la respuesta es política y no armada. La realidad puede ser subversiva, pero la respuesta guerrillera está profundamente equivocada. Este es el punto, porque con esa mis-

ma ilusión se montaron las realidades de los '60 y después las dictaduras de los '70 en lugar de quedar mejor, quedamos peor.

3 - Perplejidad y desprestigio de la clase política.

Felipe González

Las contradicciones en las que estamos inmersos nos llevan a una perplejidad peligrosa para los responsables políticos que se supone conducen y no transmiten dudas

Estamos inmersos en contradicciones que nos llevan a cierta perplejidad como responsables políticos. Lo cual es peligrosísimo para este oficio. Para un sociólogo es un encanto, pero para los políticos la perplejidad es peligrosa. Los ciudadanos se despegan de la política por varios fenómenos. Uno de ellos es que si encuentran una cierta perplejidad en los políticos, el plus de seguridad que en este mundo incierto buscan en sus responsables políticos, desaparece. El político tendría que dar respuestas seguras, para que los ciudadanos se sientan seguros. Y no tenemos respuestas seguras en la dinámica de esta sociedad de cambios.

Ricardo Lagos

La perplejidad colectiva es distinta para el intelectual que para el político. Al intelectual le va muy bien con ella. Al político le va muy mal porque se supone que conduce y no trasmite dudas. El problema es que la clase política actual en América Latina, afortunadamente, viene con temor de repetir verdades, o de creer que tiene verdades. ¿Cómo transmitimos nuestras perplejidades para ver si somos capaces de extraer algunas pequeñas verdades y afirmarlas con cierta precisión en el ruedo público?

Las perplejidades son de un mundo que cambió muy rápido. El cambio internacional es mucho más que la caída del Muro de Berlín y es que se acabó una política internacional de equilibrio de bloques de poder, que tenía trescientos años, desde la Paz de Westfalia.

Lo que nos genera perplejidad no es la globalización de la economía, sino las limitantes que ella impone a nuestro margen de maniobra

A su vez, lo que nos genera perplejidad no es tanto la globalización de la economía porque globalización ha habido siempre. Creo que el problema, al menos en América Latina, es que a partir de la crisis de los '30, la globalización fue un dato exógeno, pero nuestras economías devinieron en autárquicas. Hoy en día lo que descubrimos es que, junto con esta economía global se nos generan ciertas normas sobre las cuales nuestro margen de maniobra es mínimo. Lord Keynes decía, en la década del 30, que por ningún motivo el Banco de Inglaterra entre-

garía la soberanía de fijar tasas de interés. Esa era la base del Imperio Británico. ¡Pobre gente, qué pensaría hoy en día!

El tema de la visión del mercado y la visión neoliberal introduce más perplejidad. Algunos lo hacen simultáneo con el surgimiento de la globalización. Me parece que no es así, porque lo neoliberal se presenta como un fenómeno atemporal y aespacial. Podemos crecer, pero si crecemos sin equidad, estamos creciendo con exclusión. y si crecemos con exclusión se debilita también la idea mítica de que el mercado nos garantiza crecimiento y con eso es suficiente.

4 - Legitimidad, opinión pública, medios de comunicación.

Fernando Zumbado

Las transformaciones que hay que realizar no van a resultar fáciles. ¿Cómo tener el Estado que necesitamos en el futuro? ¿Cómo transformar las instituciones? ¿Cómo hacerlo de la manera más selectiva posible? Esto es un gran desafío a la política.

¿Qué porcentaje de apoyo popular se requiere para hacer las transformaciones que hay que hacer? Hay que tener mayoría y hay que involucrar en varios aspectos a la sociedad civil. Y uno debe preguntarse si están los partidos de América Latina, la gente vinculada a la política, en condiciones de conducir estos procesos.

Una encuesta latinoamericana que acabamos de hacer, con el objetivo de saber cómo se veían los diferentes aspectos de la gobernabilidad, dio como resultado que la gente cree en la democracia y prefiere un gobierno democrático a uno autoritario, en una relación de setenta a veinte.

Pero cuando se preguntó a la gente si la democracia respondía a sus problemas, esto se invirtió: el 70 % cree que la democracia no lo está haciendo. Hay un divorcio entre las expectativas y la capacidad de dar una respuesta. Quizá hay que comunicarse en una forma diferente con las personas.

Luego se pregunta: ¿En qué instituciones confía usted? y se comprueba que la gente confía en la Iglesia en general, no necesariamente en la Católica y confía, enormemente, en los medios de comunicación.

La gente cree en la democracia y prefiere un gobierno democrático a uno autoritario pero, a su vez, no cree que la democracia esté respondiendo a sus problemas

Los medios de comunicación tienen una enorme influencia sobre los valores y la conducta de la gente; hay que comunicarse de una forma más efectiva

Los políticos están al fondo de la lista, ese es el punto. A través de los medios uno puede tener mucha influencia sobre los valores y la conducta de la gente. Los medios son ahora diferentes y tenemos que ver cómo nos comunicamos de una manera efectiva que nos permita impactar. Lo digo pensando en el futuro de este grupo.

Presidente Sanguinetti

En los años de la confrontación ideológica, la democracia se comparaba con otro sistema, que considerábamos peor. Muerta la otra alternativa, ahora la democracia sólo se compara con su ideal. Y cuando se compara la realidad con el ideal, la realidad siempre pierde.

Helio Jaguaribe

Es la brecha entre la democracia como norma y la democracia como proceso.

5 - Representación política, medios de comunicación, opinión pública.

Natalio Botana

La mediación está en crisis, no sólo en América Latina, sino también en el mundo, salvo excepciones. Esto se debe a que la democracia ha entrado en una tercera etapa de su desarrollo histórico. Una primera etapa de la democracia legendaria, se forja en torno al ideal de la palabra dicha en público. La democracia como forma directa de intervención en los asuntos públicos. Una segunda etapa, de la cual somos hijos en América Latina y también en España, de la democracia como sistema representativo. La representación política es un genio ambivalente. Porque de un lado asegura mejor la eficiencia del gobierno, pero por otro lado, la democracia representativa significa distancia entre el gobernante y el gobernado. Comenzamos a entrar en una tercera etapa, en la que el sistema representativo está rodeado de nuevos actores sociales, que todavía no han tenido un nuevo «Contrato Social», o una nueva Constitución de Filadelfia, por señalar las dos grandes tradiciones que pensaron en la representación política.

El político que busca legitimar su acción política, vive -como lo dijo una vez Michel Rocard- hostigado por los medios de comunicación y las en-

cuestas de opinión. En esta democracia representativa, el político sufre mucho más que en la otra etapa. La otra etapa soñó con que la representación fuera una suerte de espejo, lo más acertado posible. Creo que ahora estamos viviendo en un mundo con un espejo roto, debido al cruce de estos nuevos sistemas, que no llamaría sistemas de representación, sino de comunicación.

La clase política está en el peor nivel de prestigio, los parlamentarios están mal y los jueces también. ¿Quiénes tienen prestigio en la Argentina? Los periodistas y la Iglesia. Que la Iglesia tenga prestigio en la Argentina, es una novedad única. ¿Por qué lo tiene? Porque es el prestigio de la voz, sin responsabilidad en la política.

La representación política clásica está acosada por los nuevos sistemas de comunicación. Por otro lado, el universo de la micra violencia urbana, tiene nuevas formas de dominación política informales. El mundo de la globalización también es un mundo de mafias. La mafia es un sistema político, ilegítimo, cruel, pero es un sistema político.

La representación política clásica está acosada por los nuevos sistemas de comunicación

Presidente Sanguinetti

Ahora tenemos la opinión pública que es un monstruo indefinido, que se expresa a través de encuestas, no de elecciones. Usted gana las elecciones, luego de un fenomenal esfuerzo y a los dos meses una encuesta dice otra cosa. En un libro muy lindo de Alain Minc - «La ebriedad democrática» («L'ivresse démocratique») - el autor dice: La vieja Santa Trinidad de las clases medias, el Estado de bienestar y la democracia representativa, hoy están de algún modo sustituidos por los medios de comunicación, el gobierno de los jueces y la opinión pública, que se expresa a través de las encuestas. Si bien esto no es todo verdad, es donde se centra hoy la atención.

En la sociedad actual, la opinión pública se expresa a través de las encuestas ya través de líderes periodísticos que son portavoces del pueblo

En la sociedad actual, la opinión pública se expresa a través de las encuestas y a través de líderes periodísticos que son portavoces del pueblo.

IV - Crisis y Reforma del Estado

1 - Crisis del Estado nacional: globalización, «supranacionalidad» e «intranacionalidad».

Felipe González

La construcción nacional pertenece a una época en que el Estado-nación era un buen ámbito para tomar decisiones políticas y económicas de trascendencia social. Pero el Estado-nación está en una crisis profunda. Está en una crisis de supranacionalidad y de intranacionalidad.

El Estado-nación es suficientemente lejano como para que el ciudadano quiera un elemento de identidad y de proximidad mayor. La emergencia de una fuerza regional, con identidad propia, con un acercamiento del poder de decisión al ciudadano, no es un fenómeno pasajero, es un fenómeno lógico dentro de esta crisis de finales de siglo y de cara al próximo siglo.

Pero el Estado también es un espacio pequeño para enfrentar los desafíos que tenemos, incluso en Estados poderosos. Un ejemplo puede ser Brasil - que es una potencia tremenda - o Alemania. Es insuficiente el ámbito del Estado-nación para dar respuesta a determinados procesos.

Estamos de lleno en la mundialización. Lo que sin duda estrecha los márgenes de maniobra de los gobiernos. Estamos ante una revolución de la información, en relación con el mundo financiero y los movimientos libres de capital. ¿Con quién me peleo para frenar la caída de la peseta? Con nadie. Con los anónimos que manejan las grandes masas de capital y que a veces ni siquiera son representantes de grandes corporaciones, sino que son individuos que no mueven dinero, mueven las máquinas que funcionan las veinticuatro horas.

Alguna vez he hecho bromas diciendo: «Estoy apasionado por la unión monetaria en Europa, porque quiero recuperar soberanía». Algunos dicen que queremos ceder soberanía. Pero la soberanía ya la perdimos en la zona marco del Bundesbank, que marca la política monetaria de mi país y me da un margen de tres horas para reaccionar después de que ellos toman una decisión. Entonces, si en lugar del Bundesbank, tenemos un Banco Central Europeo, por lo menos, tendría una persona de mi país representándonos y discutiendo la política monetaria para el conjunto de Europa. No estoy cediendo so-

La emergencia de la fuerza regional, con identidad propia y proximidad es un fenómeno lógico

Frente a la crisis de supranacionalidad y de intranacionalidad del Estado-nación hay que ceder soberanía para compartida

beranía sino recuperándola, o cediéndola para compartirla. Ahora la cedo sin compartirla.

El proceso neo-liberal como causa de limitación del Estado

Se separa a los ciudadanos de la política. ¿Cuáles son las causas? Habrá muchas, pero destacaré una sobre la cual no siempre se piensa lo suficiente. En ese proceso liberal -fuertemente neoliberal- uno no se puede refugiar ni siquiera en aquella magnífica frase de Prieto contra los totalitarismos, de 1922, que decía: «Yo soy socialista a fuer de liberal. Cuando el liberalismo agota su lógica, yo creo que hay algo que hacer con las sociedades y por eso soy socialista, no porque tenga nada que ver con el marxismo o el comunismo».

Siento una pérdida de capacidad de decisión, por la dinámica del neoliberalismo, que afecta el papel del Estado y del poder público. Las nuevas concentraciones de poder, que también tienen una incidencia mediática, generan una situación librada exclusivamente a las fuerzas del mercado.

La dinámica del neoliberalismo afecta el poder del Estado y del poder público

Era heterodoxo luchando para defender el mercado y ahora me siento en la obligación de ser heterodoxo, diciendo que el mercado no va a resolver los problemas de cohesión social o de integración social y que se está planteando una gravísima crisis del papel del poder público y del Estado. Es el desprestigio de la política, muchas veces provocado y merecido. Y el desprestigio tiene una gran finalidad.

Pasamos de un Estado hipertrofiado, intervencionista e ineficiente, a un Estado raquítrico, cuyas decisiones no dependen de la autonomía de los responsables políticos.

La sociedad democrática como una sociedad de pactos, pero con capacidad de gobierno y autonomía en la determinación política.

Acepto la sociedad democrática como una sociedad de pactos. La sociedad democrática es una sociedad de pactos, pero déjeme que ejerza la autonomía del poder representativo de lo que llamamos tradicionalmente soberanía popular. Si el ciudadano percibe que yo no represento ese interés mayoritario y estoy influido por tal grupo de presión, por tal concentración de poder, o por la mezcla de la concen-

tración de poder, o por la mezcla de la concentración de poder con los medios de comunicación, ¿por qué se tiene que sentir confiado en que su destino depende de qué gobierno elija o qué responsables políticos haya al frente del gobierno?

Se plantea una crisis de gobernabilidad porque hay una crisis de legitimación del poder público en una sociedad, por una parte, frente al fenómeno de la mundialización y por otra parte, frente al fenómeno de los grupos de poder que generan una economía librada exclusivamente al mercado.

En España hemos dedicado un 24.5 % del producto bruto a las políticas redistributivas. Y va a seguir creciendo, aún con problemas complejos de movimientos demográficos, envejecimiento de la población, con problemas muy graves de empleo, etcétera. Pero aceptando la necesidad de la competitividad y la mundialización de la economía, ¿depende de algo más que de la voluntad política que un 24% o 25 % de nuestra riqueza sirva para redistribuir? ¿O tenemos que resignarnos a los nuevos valores que emergen e identificar bienestar con la capacidad pura y dura de consumo? Y no digo que no forme parte del bienestar. Es un modelo muy claro de la sociedad norteamericana: confundir bienestar con capacidad pura y dura de consumo individual. Pero, ¿qué pasa con el capital humano? ¿Qué pasa con la educación o con la salud? ¿Lo arregla el mercado?

¿Tenemos que resignarnos a los nuevos valores que emergen e identificar bienestar con la capacidad pura y dura del consumo individual?

Crisis del Estado-nación tradicional y condiciones políticas para un proyecto de desarrollo sostenido, con valores consensuales y solidez democrática.

Luciano Martins

Para que haya un proyecto de desarrollo que tenga factibilidad política son necesarias, por lo menos, tres condiciones básicas. La primera, es que refleje en forma general algunos valores sociales consensuales. La segunda, es que sus metas sean adecuadamente compatibles con los intereses económicos dominantes, incluso, internacionales. La tercera, es que el sistema político y particularmente el Estado, sean capaces de articular intereses y valores de forma general e implementar políticas públicas que, a largo plazo, sean políticamente sostenibles.

La factibilidad política de un proyecto de desarrollo depende de que refleje valores sociales consensuales/ de que sus metas sean compatibles con los intereses económicos dominantes/ y de la capacidad del sistema político y el Estado para articular valores e intereses e implementar políticas públicas sostenibles

Estas tres condiciones existieron en los principales países de Amé-

rica Latina, entre los años treinta y fines de los setenta, con períodos de regímenes autoritarios y de regímenes democráticos. El valor consensual predominante -teniendo un referente conceptual y político- era la idea de construcción de la nación -el «nation building»- en la formulación latinoamericana, que tiene irradiaciones del concepto clásico e implica la construcción de un capitalismo nacional.

Los nacionalismos y la idea de un Estado popular, cumplían la función ideológica y política de amalgamar intereses para presentarlos como expresión simbólica de una conexión social, de facto inexistente, pero que permitía a las élites de dirigentes hablar con ese fenómeno de la nación.

Nada de eso es ya posible. Primero, porque la transnacionalización destronó la idea de capitalismo nacional. Segundo, porque la degeneración interna «capitalismo-Estado» y los ataques ideológicos del neo liberalismo, quebraron el consenso sobre el papel del Estado en la conducción del desarrollo. Tercero, porque el descubrimiento de la sociedad civil, de la capacidad adquirida por los actores sociales de autorrepresentar sus intereses, nos tornó, de alguna forma, inmunes a cualquier manipulación simbólica, por lo menos, del tipo populista.

Crisis del Estado nación: amenazado doblemente, por la globalización y por la fragmentación interna.

Hoy, en Brasil, hay miles de sindicatos, la mayoría de ellos creados bajo regímenes autoritarios y en lucha contra ellos. Se independizaron del Estado y crearon un sistema social desasociado. Sin hablar de millares de asociaciones comunitarias, ONG, etc., que han sido muy buenas desde el punto de vista del ciudadano, porque le han permitido adquirir la capacidad de representar sus intereses. El otro lado de la moneda, es que se produce una enorme fragmentación de intereses políticos. La crisis de la nación es muy grave, porque está amenazada, por encima, por la globalización y por debajo, por la fragmentación de intereses.

Germán Rama

Hay una nueva relación del Estado, interna y externa. La creación de organismos como los de la Comunidad Europea introduce reglas que hay que acatar en virtud de acuerdos supranacionales. Cosa que le sucederá a nuestros países con el Mercosur.

En la sociedad moderna no hay institución que cumpla la función de crear una conciencia común lo que genera una debilidad para el dirigente político

Por otra parte, tenemos la disgregación hacia abajo. Se ha hablado de tribalismo, para señalar un efecto máximo, tomando como ejemplo la destrucción de Yugoslavia o de la URSS. Pero en Estados que tienen su unidad nacional garantizada, hay un problema muy complejo, que es el de las sociedades altamente corporativizadas, por un lado, por el poder de las empresas y por otro, por los grupos que actúan como corporaciones, en base a su interés inmediato.

En este asunto los medios de comunicación juegan un papel muy especial. El Estado no tiene un aparato de generación de comunicación similar. Generalmente los hombres que están a cargo del Estado están ocupados en hacer y no en explicar. Y aquí se da un problema de debilidad muy extraño, que es el de la relación partido político-Estado. Históricamente ha habido un partido político que cumple esa función. Pero en la sociedad moderna no hay uno que esté cumpliendo la función de creación de una conciencia común y eso genera una debilidad terrible para el dirigente político.

2. La reforma del Estado.

Presidente Sanguinetti

El nudo está realmente en esa reforma del Estado. La reforma del Estado es esencial para la vida de la sociedad.

Creo que es muy importante e irremplazable la función del Estado en el ámbito cultural, en el ámbito de las identidades nacionales y de las identidades regionales. Europa lo ha hecho y nosotros lo estamos intentando en esta región.

Cómo lograr que ese proceso de transformación del Estado no sea un mero pragmatismo, sino que tenga también el ingrediente convocante, de una idea que la gente sienta como válida para su propia vida.

Yo diría que esto es lo que nos ha estado faltando. Todo proceso de racionalización del Estado, la gente lo siente como desprotección. El tema es cómo lograr un diseño de política que haga compatible esta absoluta necesidad, con las condiciones suficientes del desarrollo. Ese es el desafío de los políticos.

3. El Estado como garante de la igualdad de oportunidades, en la educación y en otros servicios públicos.

Felipe González

Dar igualdad de oportunidades significa que el papel del Estado en la educación tiene que ser muy activo. Pero no sólo en la educación. El servicio de correos o de teléfonos, lo entiendo como servicio público, que genera un derecho de los ciudadanos a acceder a ese bien, que forma parte de su calidad de vida, de su bienestar. O bien, el servicio público está sometido a las exigencias de la competitividad y lo dejo exclusivamente en manos de la capacidad de competir. Pongo un ejemplo: «Telefónica de España» ha tenido éxito, se ha modernizado, se ha capitalizado y sale al exterior. Pero si fuera exclusivamente un negocio, sin dimensión de servicio público, debería abandonar veinte provincias de mi país, porque perdería dinero.

La contradicción entre la mejor competitividad y la necesidad de atender a los ciudadanos en condiciones desiguales, sigue existiendo. Si no hay un árbitro que sea el poder público, no es posible que se atienda a los ciudadanos desde la óptica de sus derechos. Pero ese árbitro está apretado por el crecimiento de poderes de los grupos que, en la absoluta liberalización y con control del mercado, no quieren condiciones que limiten sus expectativas de beneficio.

4. Privatización y regulación política de las empresas y los servicios públicos.

Ricardo Lagos

Con respecto al tema del Estado, quiero poner el ejemplo de las empresas eléctricas en Chile, que eran públicas y se privatizaron durante el régimen militar de Pinochet. Estas empresas eléctricas están sujetas a regulación y control por la Comisión Nacional de Energía, que si tiene veinte ingenieros es mucho. Se privatiza Endesa, que hoy en día es una de las empresas más grandes del país y que se sitúa dentro de las quinientas más grandes del mundo. Y Endesa tiene una dimensión tal, que una vez privatizada ¿cuál es la capacidad de regulación real? ¿Quién regula a quién?

Entonces, en el fondo para privatizar, es preciso definir una modalidad regulatoria adecuada que impida la concentración, pero que a la vez no impida el crecimiento de Endesa. Cómo mantiene

Para privatizar es preciso definir esa modalidad regulatoria adecuada que impida la concentración pero no el crecimiento

usted la competitividad de las grandes empresas con un sistema regulatorio compatible. Cómo establecemos las normas, dado que queremos empresas eficientes que compitan en una economía global, pero al mismo tiempo, ¿quién defiende al consumidor? ¿Somos capaces de reducir el tamaño del Estado y hacerlo más eficiente?

5. Efectos de la desregulación en la Unión Europea.

Manuel Marín

Tarde o temprano, habrá que modificar el rumbo y darle más importancia a los elementos de corrección social, incluso dentro de una filosofía liberal.

Las «vacas locas» dan un ejemplo de cómo las ganancias de productividad y de competitividad nos han llevado a crear una situación gravísima en términos políticos, públicos y de costo financiero. Esto ha alertado sobre la necesidad de ir, lentamente, corrigiendo el tiro.

El segundo ejemplo es el del servicio público universal. Dentro de la Unión Europea hay un sector mayoritario que pretende suprimir el concepto de servicio público universal para estimarlo, exclusivamente, en términos de competitividad y de productividad, es decir, en términos de rentabilidad.

La apertura económica es inevitable y positiva. El problema es cómo hacerla, definiendo un método y un sistema. Doy otro ejemplo, que se refiere al «open sky», la política de «cielos abiertos». Queremos que la gente viaje más, se comunique más y que los tickets de avión cuesten menos dinero pero queremos también que viajen con seguridad.

Tomamos una decisión seria, analizada por aquí y por allá, después de unos cuantos debates, referida a la liberalización del mercado del fútbol, pensando en abaratarlo. Dos meses después el mercado del fútbol europeo se encareció a límites insoportables. Porque no pudimos prever la reacción del sector mediático y de televisión, que han comprado los derechos de transmisión de antenas, lo que ha provocado que los clubes se lancen a contratar jugadores, no por el club, sino por lo que supone de rentabilidad comercial.

Jordi Pujol

El grado de integración o de cohesión, en buena parte se ha conseguido a través de sentimientos de identidad, de un sentimiento nacional y de muchas otras cosas. Pero evidentemente, se ha conseguido también a través de un Estado de bienestar, que ha ayudado muchísimo.

El gran reto que tenemos en España -en Europa en general y también ustedes en Uruguay- es cómo, para defender y mantener el Estado de bienestar, lo reformamos.

Siempre cito, para protegerme de los acosos socialistas, la frase de Carlson, ex Primer Ministro sueco socialista, quién dice que de lo que se trata es de reformar el Estado de bienestar, para que no tengamos que desmantelarlo.

De lo que se trata es de reformar el estado de Bienestar para no tener que desmantelado

Obviamente, es fácil de decir y muy difícil de hacer. Tanto en Europa como aquí, las cosas pueden hacerse de muchas formas. Ustedes lo han hecho de una forma. En Europa puede hacerse a lo Thatcher, a quién le salió muy bien en muchos aspectos, pero le salió mal en el sentido de acentuar a niveles europeos, de una forma muy acusada, la división de un país entre ricos y pobres.

Como recordaba el profesor Touraine, la campaña de Chirac fue realmente muy seductora, con el fin de evitar la ruptura social. Fue contra aquello que llamaba la «pensée unique». Pero, en cuanto ganó, se reintegró a la «pensée unique» y si bien no la aplicó mal, lo hizo con dificultades.

Entonces, tenemos a la Sra. Thatcher, a quién le salió bien pero fracturó al país. A Carlos Andrés Pérez, a quien le salió mal. A Chirac, que no sabemos cómo le saldrá. También el ejemplo holandés está saliendo muy bien, en un país muy sobrio. Los daneses lo han hecho espléndidamente y los suecos lo están haciendo bien. Pero sabemos que las naciones europeas no son demostrativas y los partidos socialdemócratas, después de las reformas que introdujo Carlson - en quien, reitero, me inspiro para decir que hay que evitar el desmantelamiento en base a la reforma - bajaron de un 45 % de votos a un 28 %.

También tenemos el caso de nuestro amigo Helmut Kohl, quién lo está haciendo bastante bien, pero a base de autoridad moral, de energía, de la OTAN y de disponer de un pueblo bastante disciplinado.

Y no todos tenemos las mismas cartas.

V - Partidos Políticos

1 - La necesidad de los partidos como instrumentos de la democracia y del gobierno.

Belisario Betancur

La convocatoria establece: «Los nuevos caminos de América Latina». Quiere decir que hay varios caminos, no uno. Y quiere decir que se cancelaron los antiguos caminos. ¿Será cierto? Yo no estoy tan convencido.

¿O será que no se clausuran esos antiguos caminos de América Latina, sino que van a marchar coetáneamente, al mismo tiempo con los nuevos caminos? Esa puede ser una forma de coexistencia pacífica entre estas dos fuerzas: los nuevos caminos y los viejos caminos.

Los viejos caminos desde el punto de vista político, por hacer una sola reminiscencia, fueron los viejos partidos políticos de América Latina. Esos viejos partidos políticos que generalmente eran odios heredados más que repertorios de protesta, de programas, de ideas. Y esos viejos partidos políticos usaron y abusaron de que eran odios heredados, de que llegaban por el cauce de la sangre. Se transmitían de generación en generación, por la vía hereditaria. Por supuesto la herencia es irracional, no consulta qué es lo que llega por la sangre.

En Colombia, por ejemplo, existen los dos partidos políticos quizá más viejos de América Latina. Tienen ciento setenta años de edad. No sé si para bien o para mal. Creo que para mal.

Presidente Sanguinetti

Para bien. En eso discrepo con usted.

Belisario Betancur

El camino antiguo de esos comportamientos políticos, por ejemplo, el clientelismo y el caudillismo de los partidos políticos latinoamericanos ¿habrá desaparecido? Me temo que no.

¿Habrá desaparecido el camino antiguo del clientelismo y el caudillismo como comportamientos políticos?

Presidente Sanguinetti

Al clientelismo lo mata la racionalización del Estado... aunque quiera, el Estado no puede financiar el clientelismo.

Belisario Betancur

Desventuradamente eso no es enteramente verdad. Es que hay situaciones subyacentes de clientelismo. La burocracia sigue siendo alimentada desde los Parlamentos. Los Parlamentos latinoamericanos están inficionados de clientelismo y la burocracia sigue dependiendo de esos Parlamentos, en gran parte.

Yo advierto que hay un cambio desde el momento que los partidos políticos históricos se están rompiendo. Eso se está cumpliendo como consecuencia de los procesos de urbanización y de la televisión.

Helio Jaguaribe

En relación a los partidos políticos y al liderazgo, en una perspectiva latinoamericana, los políticos están divididos en dos grandes grupos, los que están dentro de la viabilidad moderna y los que no. Los que están en esa viabilidad moderna, se están convirtiendo en algo bastante diferente a los políticos tradicionales, son opciones alternativas de programas nacionales y son mecanismos de disputa de liderazgo.

A causa de la marginalidad, hay partidos populistas, sin bases ideológicas.

¿Cuáles son los mecanismos que pueden dar vida y reincorporar parte de las decisiones estratégicas?

Alain Touraine

Ya no hay partidos políticos y no creo que se puedan reconstruir. Entonces, cuáles son los mecanismos que pueden dar vida y reincorporar parte de las decisiones estratégicas.

Jordi Pujol

No he encontrado ningún sistema mejor para hacer funcionar la democracia, que los partidos.

Alain Touraine se ha mostrado muy pesimista con respecto a los partidos. Los partidos solos, si no contribuyen a crear una sensación de país, de cohesión, no son suficientes, pero la observación que ha hecho Touraine me preocupa. Por otra parte, si se observa el caso de Uruguay, vemos que es un país que ha funcionado basándose fundamentalmente en los partidos y con buen resultado.

Natalio Botana

No hay sustitutos para los partidos políticos.

Pero ¿cuál es el objeto institucional que tiene un partido político, más allá de conservar un sistema democrático en vigencia? Para América Latina esto me parece decisivo, porque los partidos fuertes, como los chilenos y los uruguayos, o los más débiles, como los argentinos o los brasileños, tienen que buscar nuevos objetivos institucionales.

2 - Partidos «temáticos», partidos de ideas.

Felipe González

Tenemos la tentación de acabar con el discurso antiguo, sobrepasado, superideologizado, el discurso de la certidumbre, que pertenece al pasado.

En los partidos políticos se está produciendo un fenómeno muy interesante, que creo que hay que apreciar en lo que vale. «El Mercurio» de Chile me ha traducido diciendo que propongo la desideologización. Y no es exactamente así. Porque la superación de

la sistematización de las ideas en un cuadro ideológico que ofrezca una falsa certidumbre.

Pero al mismo tiempo digo que un partido temático es muy pragmático, porque tema a tema se dirige a un conjunto social. Un partido temático no es un partido que ofrezca, necesariamente, un proyecto global y por tanto, no es un partido que le pueda decir a una mayoría compleja y contradictoria que está dispuesto a representarla, para gobernar y para facilitar la gobernabilidad.

Prefiero un partido de ideas, antes que partidos ideologizados. Pero no renuncio a que haya ideas políticas que articulen a la sociedad y que permitan opciones.

Con los partidos temáticos obviamente existen también problemas. La aproximación es mucho más pragmática y el primer contacto con la realidad social es más satisfactorio, porque el ecologista se siente más satisfecho y el otro también se siente así. Pero después uno tiene que sumar el interés de ese ecologista con el interés del que necesita que se desarrolle su región. Y este desarrollo inevitablemente consume más energía, produciendo más feo olor y en definitiva, no sé qué pasa con la capa de ozono.

3 - La diferencia política, opciones y partidos.

Ricardo Lagos

Lo que hace la diferencia de opciones políticas en el interior de nuestras sociedades, tiene que ver con elementos concretos y con un elemento cultural. O sea, el clivaje que ordena nuestras sociedades entre izquierda y derecha - y que está determinado por la visión frente a los temas socioeconómicos - va a cambiar por un clivaje que va a tener que ver más con temas de tipo cultural, en tanto los temas socioeconómicos empiezan a tener menor rango de discrepancia.

El tema del divorcio, el aborto, la censura y los grandes temas de la cultura, el tema de cómo ordenamos la sociedad. Hay un elemento cultural que considero que va a ser un elemento creciente del clivaje en los grupos políticos de América Latina.

El elemento cultural va a ser un elemento de clivaje creciente en los grupos políticos

Los partidos tienen que tener ciertas ideas fuertes orientadoras y no terminar en el mero pragmatismo del programa. Porque no queremos el ideologismo extremo que hizo que en la década de los 60 nos destru-

*Los partidos políticos
tienen que ser un eje
orientador y no
terminar en el mero
pragmatismo del
programa*

yéramos y aquel que no pensaba lo mismo era un enemigo, pero tampoco puede haber un pragmatismo tal, que vaya tomando tema a tema y no tenga un eje orientador. Los que dijeron que había terminado la historia, descubrieron que estamos en el comienzo de otra historia.

Presidente Sanguinetti

*A fuerza de
pragmatismo es difícil
mantener la ilusión*

Nosotros resumíamos esto como la muerte del pragmatismo. Murió la ilusión de la voluntad. Pero no podemos hacer ahora que la racionalización mate la ilusión. Este es el punto: a fuerza de pragmatismo, es difícil mantener la ilusión.

Ricardo Lagos

Aquí hay un elemento grave desde el punto de vista político, porque no somos capaces de explicar la diferencia. Y voy a dar un par de ejemplos.

La educación es muy importante porque nos va a determinar el próximo Siglo XXI y establece el elemento más determinante desde el punto de vista de una sociedad de no excluidos, de una sociedad de integrados. ¿Hemos sido capaces de mostrar que en este tema existen dos visiones polares?

La visión que privilegia la demanda, dándole un subsidio al padre o apoderado para que éste salga a comprar la educación al mercado. Otros sostienen que eso es muy riesgoso y que lo que se debe hacer para tener educación que dé igualdad de oportunidades, es discriminar y dar más recursos a la educación donde hay más pobreza y miseria.

Dos visiones polares de la educación, entre el que quiere dar un «voucher» para que cada uno vaya a comprar educación y el que dice: «tengo que discriminar, tengo que dar más donde hay más carencias, porque si no le doy buen alimento a quien no está bien alimentado, si no le pongo computadoras o bibliotecas, la situación no avanza».

Ricardo Lagos

Lo mismo ocurre con el sistema de salud. Cómo ordeno el sistema de salud y no termino teniendo dos sistemas: uno para los que pueden pagar el 25 % o 30 % Y otro, para el resto, que no puede. Ahí comienza la exclusión y la inseguridad. ¿Cuál es la inseguridad? Hoy en día, el funcionario público no está seguro si su hijo va a llegar a la Universidad, porque la inscripción es demasiado alta. Treinta años atrás, el funcionario público sabía que si su hijo salía de la enseñanza media, llegaba a la Universidad. Pero con inseguridad, ¿qué educación le va a dar a su hijo? A mí me parece muy bien que se pague una matrícula alta para ingresar a la Universidad, siempre y cuando se genere un sistema de becas adecuado. Hay un tema de equilibrio.

Hay un tema de equilibrio en la reforma del gasto social

Si no se perciben esas diferencias, la perplejidad respecto de la clase política es mucho mayor. Hay una visión común compartida sobre cómo tratamos los equilibrios macroeconómicos. La estabilidad macroeconómica no es coto de caza, ni de izquierda, ni de derecha: es un hecho de un buen gobierno y punto.

El problema con el político es que la sociedad percibe que son todos iguales, porque todos están de acuerdo en el equilibrio macroeconómico. Eso es un punto de partida. La sociedad tiene que percibir la diferencia sobre qué hacemos con la educación, qué hacemos con las pensiones y con el Estado de bienestar.

Creo que desde el punto de vista de la dirección política, hemos sido inadecuados en plantear dónde está la diferencia, porque hay una diferencia. Hay un «corpus» común, pero hay una diferencia en cómo abordamos estos temas. En cómo abordamos la educación, el sistema de pensiones o la regulación de la economía. Si el ciudadano medio no percibe la diferencia y la diferencia le afecta, entonces la política no importa un comino y da lo mismo votar por uno u otro. Si percibo la diferencia la actividad política me importa un poco más, porque va a afectar mi vida. Pero eso pasa por tener un cierto tipo de respuesta, con cierta nitidez.

Hemos aceptado que el mercado asigna bien recursos. Hemos aceptado la necesidad de un manejo económico serio, si queremos competir en un mundo global. Estamos todos de acuerdo. Pero a partir de allí, hay un conjunto de diferencias que tienen que ver con visiones distintas de la sociedad, que debemos ser capaces de explicar.

VI - Liderazgo Político en la Transición

Germán Rama

En las épocas de estabilidad, son las clases sociales y la economía, las que rigen el sistema. En las épocas de cambio, es el Estado. Solamente con un liderazgo político se asume el cambio. Solamente a partir del Estado, con una concepción de desarrollo, es que se puede hacer la transición. En los momentos de transición, el problema es del piloto de tormentas y el piloto de tormentas es el Estado y el sistema político. No hay otro. Nunca ocurrió que hubiese una gran transición, sin un papel rector del Estado, en un sentido o en otro.

El problema está en cómo orientar a la sociedad, no en cómo ser orientado por la sociedad. El problema es cómo fijar un rumbo, cómo pelear un destino. Y esa es la función de la política. Yo creo que en una época de transición, necesitamos desesperadamente de formulaciones políticas.

Estamos en un momento de decisiones, de cambio, en un momento en que necesitamos mucho de la política y necesitamos mucho del Estado

Estamos en un momento de decisiones, de cambio, en un momento en que necesitamos mucho de la política y necesitamos mucho del Estado. No del Estado nacional popular, que cumplió sus funciones, pero desde los años setenta se convirtió en la lápida de América Latina, que impidió toda racionalidad en las conductas sociales y yo me alegro que se muera. Sin esa muerte, no puede aparecer la racionalidad de la acción social.

La transición precisa del papel carismático del líder, pero el liderazgo no es un elemento univoco, con una sola caracterización

La transición se hace con una figura muy carismática, con enorme liderazgo. Estabilizado el sistema, puede funcionar por sus reglas, pero no hay transición si no existe una figura muy importante. Y los grandes períodos de cambio, tienen nombre propio. Entonces, hay una contradicción muy grande, por un lado tenemos corporaciones, poder económico, reglas constitucionales, organismos supranacionales, corporaciones privadas, municipales y demás. Pero en ese conjunto hay un papel carismático del líder.

Presidente Sanguinetti

El liderazgo siempre ha sido imprescindible, en todas las sociedades. Pero el liderazgo y el famoso carisma, no es un elemento

unívoco, con una sola caracterización. Hay liderazgos fundacionales, de transición y por cierto, de características diversas.

El liderazgo de Churchill era paradigmático, como un liderazgo de peligro. A nosotros nos ha tocado una transición y en aquel momento el gran tema era componer. Esa transición lo que requería no era un líder desbordante - en Chile pasó algo similar - que apareciera enarbolando la fuerza de la nación, sino un hábil componedor, que a todos les diera garantías y tranquilidad. Lo cual es, aparentemente, el anti-liderazgo, pero yo diría que es el anti-mesianismo, el anti-carisma en versión vulgar.

Alain Touraine

Según la visión kantiana, hay problemas de racionalidad abajo, y la guerra de los dioses está arriba, lo carismático está arriba. Pero lo que sucede es lo contrario. Las grandes decisiones estratégicas se toman a nivel de «World Incorporated». Tenemos una instrumentación del mundo, la guerra es «World Incorporated». El Presidente de los Estados Unidos - como la Reina Victoria - es «World Incorporated». El Imperio Británico y el americano funcionan así.

Por el contrario, los problemas de la vida diaria están cargados de valores y es allí donde la política se vuelve carismática, para producir cambios con respecto a problemas de aborto, familia, los indígenas, modos de vida, cultura diaria, pues todo eso roza con creencias religiosas.

Los problemas de la vida diaria están cargados de valores y es allí donde la política se vuelve carismática

La idea es intervenir lo menos posible y lo más tarde posible. Hay que hacerlo, pero lo menos posible. Entonces, el proceso político es desinstitucionalizado, en el mejor sentido de la palabra. El gobierno está achicado, entre el nivel estratégico y el de la opinión pública, con pasiones, con carismas.

Será necesario reinsertar la política y alcanzar un nivel más alto de vinculación entre los problemas del mundo y los de la vida diaria, a nivel de las instituciones, porque hay una crisis de la política.

Los políticos tienen una baja popularidad y ese es un proceso que amenaza al liderazgo

Los políticos tienen una baja popularidad y ese no es un problema de características personales o de corrupción. Se trata de un proceso de

amenaza al liderazgo, pues hay una desinstitucionalización que es la separación entre los dos niveles que mencioné.

Creo que en esto la construcción europea tiene mucho que ver, porque es una manera de tener la esperanza de que un día se pueda tener peso en las decisiones mundiales y no aceptar que haya, por ejemplo, una nueva guerra del Golfo.

Felipe González

La función de la voluntad política y del liderazgo de la construcción europea es esencial. Por ejemplo, el sentimiento de aislamiento de Helmut Kohl, en estos momentos, en su voluntad de construir Europa, es delicadísimo, porque ese proceso está en un momento crítico.

Alain Touraine

Estoy de acuerdo. Quizá la única solución concreta contra la globalización sea la construcción de actores políticos regionales. El Mercosur o la Unión Europea podrán ser instrumentos para renovar la vida política de cada país.

*Quizás la única solución
concreta contra la
globalización sea la
construcción de actores
políticos regionales*

Jordi Pujol

En momentos difíciles, difícilmente las cosas puedan salir adelante sin líderes. Felipe González acaba de demostrarlo con el ejemplo de la soledad de Helmut Kohl. Si Kohl desaparece, la Unión Europea quedará más estancada de lo que está. Por eso estamos oteando el horizonte para ver quién hay de relevo.

Presidente Sanguinetti

Alain Touraine hablaba del fenómeno institucional y de cómo las instituciones del Estado son decisivas, como por ejemplo, el caso de la escuela como fenómeno de cohesión social. Y en las viejas categorías hay una que es el liderazgo institucional, que era el caso de la monarquía. Más allá de las características de la persona estaba la institución.

Natalio Botana

Vista desde afuera, la transición española es un ejemplo magnífico de liderazgo político. Pero me parece que hay que calificarlo y tipificarlo. Es uno de los pocos casos en la política de posguerra donde el liderazgo es comprometido. Hay una suerte de liderazgo colectivo donde diversas personalidades actúan en función de un objetivo común. Esos son fenómenos de liderazgo. Y me da la impresión de que, a veces, corremos el riesgo de individualizar en exceso al liderazgo político.

En este mundo de fin de siglo, creo que el liderazgo político cada vez estará más comprometido en esta trama de negociaciones y de resultados comunes.

El liderazgo político tiene la competencia de un liderazgo sistematizado y racionalizado, que es el liderazgo empresarial. Hay instituciones y he quedado impresionado al ver a esos jóvenes brillantes, atléticos e informados, que se forman como futuros líderes económicos. No hay una racionalización comparable en el mundo de hoy del liderazgo político y en ello tienen mucho que ver las escuelas de negocios organizadas en Estados Unidos.

El liderazgo político tiene la competencia del liderazgo empresarial

El caso europeo es una gran lección. La integración europea es el proceso consensual de más larga duración en el mundo, luego de la segunda guerra mundial. Creo entonces que debemos buscar esos objetos institucionales y de allí mi entusiasmo razonable con emprendimientos como el del MERCOSUR, porque es la única manera de que el liderazgo político pueda sortear estos obstáculos, que transforman muchas veces al líder político en determinado personaje, con la diferencia de que ya no está en el país de los enanos, sino en el de los gigantes, atrapado por grupos poderosos.

Belisario Betancur

No me resigno a que se esconda detrás de un biombo a uno de los protagonistas de la transición española. En ese momento el liderazgo no fue personal. Hubo un gran liderazgo que fue el del propio pueblo español, fue un liderazgo colectivo.

VII - Políticas Sociales

1 - Integración social, desempleo y marginalidad.

Manuel Marín

El concepto de gobernabilidad en la Unión Europea es un experimento genuino, basado en un modelo de seguridad - estratégica, económica, política, social - que remite a su vez a los términos de lo que se llama «la identidad europea», integrada por tres elementos que los ciudadanos entienden, comparten y que no se resignan a que se les cambie su valor: educación, salud y protección a la vejez.

Con ese modelo había entonces, certeza, seguridad y autosatisfacción del ciudadano. Con posterioridad a 1989, la situación cambió y los líderes políticos perdieron la seguridad política, porque los elementos sobre los cuales jugaban en el interior y en el exterior dejaron de funcionar. A partir de la Cumbre Europea de Copenhague, el futuro debía abordarse sobre otros tres ejes: crecimiento, competitividad y empleo. Nos pusimos en marcha y constatamos que la estabilidad de precios -que es un signo positivo de control del déficit público, de política monetaria favorable, de inflación controlada, etc.- nos lleva a un crecimiento, pero a un crecimiento que no genera empleo. Y esto crea, nuevamente, la perplejidad en los dirigentes europeos, que comprueban que ya no se puede trabajar con los viejos equilibrios.

Natalio Botana

Fractura social, micro violencia.

En América Latina, muchos países pueden tener problemas análogos a los de Europa. Pero hay que tener en cuenta la otra América Latina, «the other society» o «the other nation», como la llamó Disraeli en 1848. No sólo se trata de la desintegración de la sociedad, sino que el ritmo de desintegración es mucho más fuerte en unos sectores que en otros. Hay fenómenos malthusianos de crecimiento en América Latina, que son poco menos que incontrolables en muchas esferas, como el desarrollo de la micro violencia.

América Latina fue pensada históricamente, desde Bolívar hasta Fidel Castro, como el continente de la macro violencia ideológica. Es una terrible paradoja, pues estamos volviendo a la noción de estado

Hay fenómenos malthusianos de crecimiento en América Latina, que son poco menos que incontrolables en muchas esferas, como el desarrollo de la micro violencia

de naturaleza, tal cual fue pensada en el Siglo XVII, que era un siglo pre-ideológico, donde la realidad de la violencia ha escapado de los condicionamientos ideológicos, pero en muchas circunstancias, es más fuerte que durante la edad ideológica de América Latina.

Helio Jaguaribe

Mantenemos una gigantesca marginalidad, que traspasa de lejos el problema del desempleo. Si no tenemos una respuesta, vamos a tener dicotomías fatales.

Con excepción de países como Uruguay, Chile y Argentina, mantenemos una gigantesca marginalidad, que traspasa de lejos el problema del desempleo internacional. Una cosa es el desempleo, por ejemplo en Argentina, que es bastante elevado. Otra cosa es la marginalidad (mexicana, brasilera, colombiana, peruana, etc.). Si no tenemos una respuesta, vamos a tener dicotomías fatales. Países como Brasil o México no tienen ninguna posibilidad de tener una administración consistente, de aquí a dos o tres décadas, si no resuelven el problema de sus marginalizaciones.

Con excepción de algunos países, mantenemos una gigantesca marginalidad, que traspasa de lejos el problema del desempleo internacional

Jordi Pujol

El problema indígena.

Quería preguntarles acerca del problema indígena que hay en algunos países de América Latina, que es un problema muy difícil. No es la marginalización social en sentido estricto, es étnica, lingüística, cultural, es de actitudes básicas ante la vida.

2 - Una sociedad de clases medias.

Felipe González

Una sociedad de bienestar, una sociedad equitativa, sólo se construye haciendo una sociedad de clases medias, que se vuelve resistente a cualquier tentación de que los sistemas de redistribución sean liquidados brutalmente.

Cuando llegué al gobierno en España, había un 48% de la población que se identificaba con la clase trabajadora. En este momento, más del 85% se identifica con la clase media. Y la educación, la salud y las pensiones, es un sistema de redistribución entre clases medias.

Los españoles sabemos muy bien que los de arriba se escapan porque contribuyen poco y porque no sienten mucha necesidad. Los de abajo, los marginales, en las grandes ciudades y cinturones urbanos, también se escapan, y uno nunca llega a ellos con las grandes políticas de redistribución. Tiene que crearse un Ministerio de Asuntos Sociales o una Consejería ad-hoc, para buscar la zona de marginación. Y esto crea cierta fractura social. La garantía de la defensa de que un cierto esquema de cohesión social es una prioridad para los ciudadanos, está en que las sociedades sean de clases medias: la clase media baja, media media y media alta, que se benefician del funcionamiento del sistema y se vuelven contra el gobierno, sea conservador o progresista, que trate de liquidar ese sistema de cohesión de las sociedades.

Si se pierde la cohesión social no habrá legitimación para la política y la legitimación institucional de la democracia será más frágil

Mejoremos la cohesión y tengamos en cuenta que si se pierde la cohesión social no habrá legitimación para la política y desde luego, la legitimación institucional de la democracia será más frágil, sobre todo en zonas del mundo como América Latina.

Jordi Pujol

Es difícil que haya un país sólido, sin clases medias sólidas.

Este es un hecho aceptado por todos en España y en Europa. Quisiera saber cómo va el proceso de creación de las clases medias en América Latina. Tengo entendido que en algunos países ha habido una cierta «laminación» de las clases medias y en otros países no ha ocurrido tal cosa.

Presidente Sanguinetti

La CEPAL mide este fenómeno a través del crecimiento y la distribución de ingresos. En la última década tenemos seis países con crecimiento del ingreso per cápita y uno sólo mejoró la distribución del ingreso: Uruguay. Los otros cinco países son Chile, Colombia, Costa Rica, Brasil y Perú.

VIII - Capital Humano, Recursos Culturales, Investigación Científica y Tecnológica, Capacidad Estratégica

1. Espíritu crítico, capacidad estratégica.

Fernando Zumbado

Por muchos años hemos tenido un complejo de inferioridad y no había respuesta al neo-liberalismo. Nos llegaba todo del Norte y no teníamos, como región, la capacidad de plantear alternativas. Hemos abandonado mucho lo que tiene que ver con el área social y sobre todo, con el enfoque integrado de la realidad. Tenemos que poner más fondos en nuestro programa y trabajar más, conectando a la gente, utilizando la noción de red, con un espíritu muy crítico, para no tomar todo lo que nos viene como un dato y para desarrollar la capacidad de estrategia, en este mundo mucho más global.

Tenemos que trabajar para no tomar todo lo que nos viene como un dato y para desarrollar nuestra capacidad de estrategia

2. Recursos culturales, investigación científica y tecnológica.

Alain Touraine

De manera paradójica, la globalización da más y más importancia a lo económico orientado hacia adentro. Frente a los mundos financieros internacionales y desarraigados, las chances de una economía nacional dependen básicamente de su capacidad de movilizar recursos de todo tipo. En los Estados Unidos, después de todo, la investigación científica y tecnológica es algo fundamental.

Debo decir que soy pesimista. No en cuanto a que la globalización tendría consecuencias económicas, porque el capitalismo del siglo XIX también tuvo resultados positivos, aunque también miseria y crisis políticas. Puede haber consecuencias positivas en términos de tecnología, de consumo y muchas otras cosas más, pero en el momento actual, estamos en un período en el cual el problema central, a pesar de las dificultades, no es la tasa de crecimiento, sino la capacidad de los países que no son hegemónicos y no dominan el mercado financiero internacional, de movilizar recursos, que -si no son económicos y financieros- tienen que ser tecnológicos, sociales y culturales. Este tema me parece esencial para América Latina.

El problema número uno es la desigualdad y la creciente exclusión social

El problema número uno es la desigualdad y la exclusión social creciente, que alcanza niveles importantes, llegando a transformarse en violencia abierta e incontrolable. Llegado a este punto, se puede hablar con pesimismo de un movimiento hacia atrás, de descomposición, que a veces está vinculado al crecimiento económico. La gobernabilidad es la capacidad de vincular dos cosas, que no son naturalmente vinculables. El Estado tiene que participar en el juego mundial, debe aceptar las reglas y saber ubicar a su país «dentro del circuito» («in y no out»), como dice Felipe González. Lo que es una tarea que, en realidad, no tiene tanto que ver con una sociedad integrada.

Jordi Pujol

Estoy en un cien por ciento de acuerdo con el Profesor Touraine, cuando dice que la integración, o la cohesión, es mucho más importante que el progreso. Estoy absolutamente de acuerdo. Lo que sucede es que para que haya una buena integración necesitamos progreso. Tenemos que combinar esas dos cosas.

3. Capital humano y desarrollo sostenido.

Felipe González

Hay otra perspectiva que me gustaría discutir, desde el punto de vista de la hegemonía de lo económico sobre lo político, que estamos viviendo. ¿Es capaz de reproducirse, a mediano y largo plazo, una pura economía abandonada a las reglas del mercado, sin ocuparse de la capacidad de reproducir capital humano, que se adapte, en la revolución tecnológica, a mantener la competitividad?

El capital humano es un elemento fundamental para el desarrollo. Para el crecimiento y la sostenibilidad de la economía y no sólo de los factores medioambientales.

No hay que confundir el aumento del nivel de riqueza y el consumo con la equidad

Si no hay riqueza humana no se va a poder ganar la batalla de la revolución de la información, que es la industria de la inteligencia. El capital humano es, básicamente, educación y salud. Y esa educación y esa salud, tienen que ver más con el bienestar que la capacidad de renovar un coche. No hay que confundir el aumento del nivel de riqueza y el consumo, cierta disminución de la pobreza, con el hecho de que la sociedad sea más equitativa. Será más equitativa, no sólo por el abanico de la renta, que se cierra y se abre, sino también porque los

valores que se introduzcan en la sociedad sean esos.

4. Modelo de seguridad, modelo de oportunidades.

Germán Rama

La idea de que la felicidad colectiva es la seguridad, la pura seguridad, es un modelo que desarrolló Europa. Se levantó la idea de nación y a partir de la idea de nación, la política de seguridad social. Pero existe otro modelo histórico, que es el modelo de garantizar las oportunidades, de garantizar la formación y las posibilidades de competir en la sociedad. y yo tengo la impresión de que en un mundo que pasa a ser, fundamentalmente, el mundo de la inteligencia, del conocimiento, del cambio permanente, el modelo de la seguridad perfecta no va. La seguridad absoluta no puede funcionar. Existirán las seguridades mínimas y existirá un nuevo modelo social, que es la formulación de las oportunidades, de las excelentes oportunidades públicas para formarse.

En un mundo que pasa a ser de cambio permanente existirá un nuevo modelo social que es la formulación de las oportunidades para formarse

IX - Globalización

1 - Una nueva frontera de desarrollo.

Felipe González

La globalización define una nueva frontera de desarrollo y la primera obligación de un dirigente político es que su país quede dentro del circuito.

Ante el dato de la globalización, la primera obligación del responsable político, es saber que en esta revolución va a haber una nueva definición de la frontera del desarrollo. Hay quienes van a quedar dentro del circuito y quienes quedarán fuera del mismo. La primera obligación es que mi país quede dentro del circuito. Entre otras cosas, porque tenemos la amarga experiencia de haber perdido la primera y la segunda revolución industrial. Si tenemos la oportunidad, no quiero perder la tercera.

Es una condición necesaria aceptar el desafío de la globalización, incluso, los procesos de regionalización, con la supranacionalidad que eso supone, para defenderse mejor en ese mundo abierto, desde el punto de vista, no sólo de la competitividad, sino desde el punto de

vista de la presencia internacional.

Ricardo Lagos

Con la globalización las fronteras económicas, como las hemos conocido antes, están cayendo. En un número importante de países, un porcentaje creciente de su producto bruto está vinculado a lo que pase fuera de fronteras y no dentro. En Chile es casi el 55 %.

Lo que ocurre fuera, más que lo que ocurre adentro, es el elemento determinante del ritmo de crecimiento. Estos elementos erosionan las herramientas nacionales de manejo de la economía.

Las consecuencias políticas y sociales de entrar en ese circuito, son tanto o más fuertes que los resultados económicos

Los países compiten con todo en este circuito. La competencia abarca áreas como el sistema educativo, de salud, tributario, laboral, etc. De modo que las consecuencias políticas y sociales de entrar en ese circuito, son tanto o más fuertes que los resultados económicos. Si no queremos tocar un conjunto de inversiones, porque pretendemos seguir creciendo al 8 %, también debemos entender que para eso y para seguir insertos en ese mundo, tenemos que tomar otro conjunto de variables, en el ámbito de la política propiamente tal y de las políticas sociales.

2 - Características y etapas de la globalización.

Manuel Marín

Globalización y diversidad de modelos de desarrollo, de acuerdo con los distintos patrones culturales, en el mundo europeo, en el asiático, en el musulmán.

Frente al problema de la globalización, yo creo que si se va a esquemas de gobiernos internos y de gobernabilidad internacional, inevitablemente, el modelo va a ser diverso. Es inútil buscar sistemas homogéneos.

Nuestro modelo europeo, se constituye por los tres elementos que he mencionado. Pero el modelo europeo es también la democracia, el Estado redistributivo, la economía social del mercado y la universalidad de los derechos. El modelo asiático es, por otro lado, la jerarquía, el dinero y el trabajo. Pasando el modelo musulmán, no fun-

damentalista, encontramos el poder autocrático, el segmento religioso cultural y la ayuda al necesitado, que se hace en el sentido de la caridad cristiana, de ayudar voluntariamente al que tiene necesidad.

Germán Rama

La globalización no tiene efectos predeterminados y no supone la misma forma de incorporación para todos los países. Esta tiene que ver con las condiciones y con las políticas que se asuman.

El problema de la globalización está en cómo se maneja. Uno se puede quedar del otro lado de la línea, pero también puede incorporarse a la globalización y participar de ella. No hay un escenario optimista y uno pesimista, por definición, sino que hay una posibilidad de acción social. Yo que he trabajado aliado de Alain Touraine, creo en la acción social, no creo que haya predeterminación.

El hecho realmente nuevo, no es en sí la globalización -que ha habido siempre- sino que es el cambio permanente, cambios científicos y tecnológicos permanentes. Este es un elemento ante el cual no tenemos precedente alguno para funcionar. Ese cambio permanente se ha presentado como que requiere de individualismos a la enésima potencia, que no es posible manejar con solidaridad, lo que a mi juicio es una apreciación muy temprana y que la propia experiencia de Estados Unidos no abona favorablemente. La experiencia del reaganismo no abona la idea de exclusión de la sociedad para asegurar el cambio económico y tecnológico permanente. Hay un cuadro ideológico muy fuerte, de una nueva derecha, pero no es de ninguna manera una prueba fehaciente. Europa ha sabido manejar -en último término mejor que Japón- el cambio tecnológico y científico permanente, bajo ciertos patrones de solidaridad. Y ese es lo que ha ocurrido en Estados Unidos.

El hecho realmente nuevo no es en sí la globalización sino el cambio permanente

En lo que respecta a América Latina, creo que este cambio puede dejar a algunos países fuera y a otros países dentro. Puede dejar a algunas sociedades rotas internamente y a algunas sociedades integradas. No hay predeterminación. La crisis de 1930 dejó a la costa del Pacífico abandonada, fuera de sistema. Inversamente, hubo una recuperación industrial en Brasil y Argentina, a partir de la sustitución de importaciones, que en aquel momento no conoció Perú, Ecuador ni Colombia. La crisis no significa predeterminación e igual forma de incorporación para todos los países. Aquí, otra vez, tiene que ver con

las condiciones y con las políticas que se asuman.

Helio Jaguaribe

La tercera etapa de la globalización.

El proceso de globalización tiene aspectos irreversibles, pero también ofrece, como todo proceso histórico-social, cierto margen de dirigibilidad. Hay que mirar la globalización como un proceso histórico, con sus etapas.

Hay que mirar a la globalización como un proceso histórico, con etapas

Estamos en la tercera etapa de la globalización, que es la etapa de la telemagia, de las comunicaciones instantáneas, del transporte extraordinario, que también va a generar ventajas y desventajas. ¿Qué tipo de respuestas pueden dar las sociedades latinoamericanas y este núcleo organizador de América Latina que es el Mercosur, que creo que es el núcleo duro? ¿Cuál es el equivalente, a fines del Siglo XX, de lo que en los años treinta fue la sustitución de las importaciones? ¿Qué tipo de Estado-Nación es compatible con la globalización y qué tipo de instituciones internacionales son compatibles con la globalización?

Luciano Martins

La globalización actual se diferencia de lo que antes se llamaba imperialismo, por tres razones básicas.

No me parece que sea exacto lo que decía Alain Touraine respecto a que la globalización es lo que antes se llamaba imperialismo. Esto, por tres razones básicas.

La globalización hoy, es una vía de doble sentido, de afuera para adentro y de adentro para afuera.

En Brasil, hoy por hoy, hay cuatrocientas o quinientas empresas, con algún tipo de emprendimiento o negocio en el exterior, fuera del Mercosur. Eso es importante, porque cambia la mentalidad de los actores, el nivel de lealtad de sus propios directores desciende muchísimo. No juegan más su destino sólo en su territorio, porque tienen otras alternativas para hacerla. Hay un proceso de desentendimiento de la clase dominante, sobre los problemas de sus

propios países.

La globalización es el resultado de un nuevo modo de producir del capitalismo (no de un modo de producción): la tercera revolución industrial, con enormes cambios en las estructuras de producción, en el papel y en la posición de los actores.

Finalmente, la globalización es una internacionalización sin hegemonía nacional.

Los actores de la globalización son actores anónimos. Los que manipulan los circuitos financieros son agentes anónimos y no tienen ningún tipo de control. La movilización de los ases financieros alcanza cifras fantásticas, del orden de los cincuenta y cinco trillones de dólares. Son capitales que se mueven sin ningún tipo de reglamentación.

3 - La posición de los EEUU.

Alain Touraine

Se ha hablado de la globalización, como un hecho predominante y se ha hecho referencia a la política de Estados Unidos. Me parece que todo esto no es tan global, sino bastante nacional. Las empresas multinacionales son transnacionales, pero un poco americanas también y no es casualidad que la moneda internacional es la de los Estados Unidos.

Jordi Pujol

¿Cuál es la posición de los Estados Unidos, ante todo esto que hemos estado hablando? Se puede estar de acuerdo o no con el NAFTA, pero es una apuesta que Bush hizo en su momento y que le costó. Si tengo que hacer caso de mis informaciones, diría que tienen actitudes mucho más abiertas al diálogo y a la colaboración. No lo sé, me gustaría que me lo contestaran, porque es una cuestión muy importante. Si es importante para Europa saber qué es lo que piensan los Estados Unidos de Europa, imagínense si será importante para América Latina.

Enrique Iglesias

Antes de los 80 el Departamento de Estado era el punto focal entre

Con la crisis de la deuda en el '82 aparece la preeminencia de la economía en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina

Estados Unidos y América Latina. En 1982 se produce la crisis de la deuda, que es un fenómeno de la globalización violenta en América Latina. El Departamento del Tesoro asume la conducción de las relaciones con América Latina, el equipo económico entra a incidir y así empieza una revalorización de este continente como región económica. Estados Unidos comenzó a descubrir el potencial de América Latina como territorio económico para Estados Unidos. Aparece una preeminencia de lo económico, de enorme importancia.

X - Gobernabilidad Internacional Regionalismo Abierto y Multilateralismo

La relevancia del Mercosur

1 - El regionalismo abierto.

Manuel Marín

Actualmente se va a un modelo multipolar, donde inevitablemente el fenómeno de los regionalismos abiertos, puede marcar una conducta internacional mucho más sana.

De ahí que es necesario que en América Latina se consolide el regionalismo abierto del Mercosur, que se consolide el regionalismo abierto del Mediterráneo, que se consolide el regionalismo de los países del Golfo, que se consolide el regionalismo de los países asiáticos, porque esto nos va a permitir entrar en la agenda del próximo siglo, seguramente, en una forma mucho más equilibrada.

En estos momentos se plantea un fuertísimo contrapunto entre el multilateralismo y el regionalismo abierto, pero el enemigo principal del primero es el unilateralismo

En este momento, en el plano del GATT, de la agenda transatlántica que tenemos con Estados Unidos y las relaciones con Asia, se está planteando un fuertísimo contrapunto entre el multilateralismo -que se defiende como un sistema de gestión mundial- y el regionalismo abierto. Sistemáticamente, el Financial Times o el Wall Street Journal están machacando contra el regionalismo abierto, como el enemigo número uno del multilateralismo.

Hay que respetar ciertas instituciones heredadas de la Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente en el plano económico, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Grupo de los Siete.

Pero estamos asistiendo a una ofensiva ideológica muy fuerte,

donde se plantea un antagonismo totalmente falso entre multilateralismo y regionalismo abierto. El enemigo número uno del multilateralismo es el unilateralismo, no el regionalismo abierto. Esta es una advertencia seria para los líderes latinoamericanos y en especial para los dirigentes del Mercosur.

La Unión Europea es el proceso de integración regional más exitoso en la historia mundial y lo será mucho más si se consigue llegar a la moneda única. Lo que implica que los viejos estados europeos renuncien a un elemento tan emblemático de la soberanía, como es acuñar y emitir moneda. Si se da ese salto los europeos nos habremos dado un sistema de trabajo que estaría alumbrando un modelo al mundo y ese es un modelo regional, de cooperación, con reglas comunes, junto a la nueva experiencia que aporta el Mercosur.

Hay sectores financieros muy importantes que pretenden defender el multilateralismo como discurso, pero practican el unilateralismo más brutal, porque para ellos es más cómodo no negociar en forma coherente.

Por todo esto es que se les plantea a los latinoamericanos, como elemento de futuro, desarrollar un regionalismo abierto, que además se está planteando a escala mundial, por ejemplo, en el caso del Pacífico, el caso India-Pakistán-Bangladesh y la nueva política euromediterránea.

En relación a esto ¿cuál será la posición de Latinoamérica en la reforma de Naciones Unidas, sus agencias y en el Consejo de Seguridad? ¿Va a tener o no, una base regional?

Presidente Sanguinetti

El regionalismo abierto es para nosotros esencial, no sólo en términos internacionales, sino también de racionalidad interna.

Es condición número uno en el diseño de una política exterior equilibrada, pero también para concluir los debates internos y no caer en los corporativismos, a los cuales está, lamentablemente, sometido el Estado. Cuando discutimos en términos de economía nacional, nos encerramos en los viejos esquemas. Pero cuando discutimos en términos de región, la racionalidad económica gana espacio, y se debate en un sentido más equilibrado.

Cuando discutimos en términos de región, la racionalidad económica gana espacio, y se debate en un sentido más equilibrado

2 - Las responsabilidades internacionales.

Felipe González

Cuando se apela a la conciencia internacional ante el desastre de Ruanda, o de Yugoslavia, o de cualquier otro punto del planeta, la responsabilidad internacional es, primero la de Estados Unidos y luego la de Europa. Y de nadie más. Nadie se siente directamente vinculado. Por qué no se siente concernido el mundo islámico, ni Asia, ni Japón.

Existe la tentación de separar las funciones internacionales en dos. Las organizaciones de ONU se ocuparán de los problemas de la pobreza, la educación y otros. Las relaciones de poder estratégico o la intervención en conflictos, irán por otro lado. Y es allí donde, creo, que la Alianza Atlántica encontrará un nuevo papel, no universal, sino para áreas importantes del mundo. Creo que esto es inexorable: desaparecido el enemigo del Pacto de Varsovia y siendo la Alianza Atlántica una garantía de seguridad y un lazo necesario entre Estados Unidos y Europa, ¿cómo encontrará nuevos objetivos? Probablemente siendo -para separar lo del gendarme unilateral de Estados Unidos- el gendarme multilateral, en la medida posible. Es paradigmático lo que ha sucedido en Bosnia, al pasar de una misión de Naciones Unidas, a una de paz que se le encarga a la Alianza Atlántica.

Para América Latina existe la posibilidad de jugar un papel muy importante en el debate de la reforma del sistema de Naciones Unidas

No estoy haciendo una valoración. Me parece muy bien que la Alianza Atlántica busque nuevos objetivos y tenga una misión que cumplir. Pero esa misión no debería ser excluyente de las responsabilidades de Naciones Unidas en el plano internacional.

Fernando Zumbado

Para América Latina existe la posibilidad de jugar un papel muy importante en el debate de la reforma del sistema de Naciones Unidas. Hay un vacío importante que siento que se puede llenar y ese puede ser un punto de debate en este grupo.

3 - MERCOSUR: integración regional y gobernabilidad internacional.

Belisario Betancur

La integración se está convirtiendo en una pasión y el Mercosur nos está dando lecciones admirables a todos los latinoamericanos.

Encuentro que hay un nuevo camino, que está convirtiendo en una pasión lo que apenas era una curiosidad intelectual: la integración, que viene de muy atrás. Viene de los propios hacedores de nuestra nacionalidad. El Libertador Bolívar convocó en 1826, un Congreso Anfictiónico en el Istmo de Panamá. El Libertador, que vivía como los románticos de la época, con la mente puesta en Grecia, se imaginaba que de la misma manera que los griegos integraron las anficionías con la capital en el Istmo de Corinto, se establecería una gran confederación de países americanos con su capital en Panamá. Y eso es lo que estamos haciendo con las distintas explosiones de integración, en lo cual el MERCOSUR nos está dando lecciones admirables a todos los latinoamericanos, por la manera profunda, rigurosa y pragmática en la que está adelantando los procesos de integración.

Manuel Marín

La gobernabilidad, el regionalismo abierto y la prioridad al Mercosur

En América Latina, hay muchas Américas y en consecuencia, el Grupo de Río, como interlocutor a nivel global del continente, tenía sus propios límites desde el principio. Podía ser un foro político, pero no podía responder a este concepto de nueva gobernabilidad internacional. Por eso hicimos una apuesta tan fundamental hacia el Mercosur. Porque creíamos que el Mercosur podía constituir el núcleo duro que iba a permitir darse otras formas, respecto a cómo atacar el elemento latinoamericano en relación con Europa y con otros problemas de tipo internacional.

Europa apostó a que el Mercosur podía constituir el núcleo duro para responder al concepto de nueva gobernabilidad internacional

Ustedes van a solucionar sus problemas a través del concepto de «Business Community», a través del Tratado de Comercio y a través del imperio de la economía libre. Esto era el discurso que se hacía en Latinoamérica hace cuatro o cinco años. Y eso crea un estado de fas-

cinación, que luego ha tenido los efectos que todos hemos conocido. La prueba de lo que digo, es que dos días después del «Efecto Tequila», Enrique Iglesias fue hasta Bruselas y me preguntó: «¿con quién hablamos? oo. porque quien está operando actualmente en México, es el dentista de Frankfurt, el abogado de San Sebastián, gente que ha retirado el fondo de inversión y no hay manera humana en este momento, de encontrarle una solución». Cuidado pues, con este modelo de gobernabilidad basado en la «Business Community».

4 - El Mercosur como núcleo de relacionamiento con el resto de América del Sur, Estados Unidos y Europa. El papel de Brasil.

Felipe González

El peso y el papel del Brasil en el Mercosur es muy importante. Pero además Brasil, la misma necesidad que ha tenido hacia el sur, la tiene -desde el punto de vista geo-económico y geo-político- hacia el norte. Brasil deberá tender a establecer un lazo con el norte, del carácter del que ha establecido con el sur. ¿Jugará Brasil el papel de eje de conexión entre la sub región Mercosur y la posible creación de otra sub-región con otros países al norte de Brasil, como pueden ser Venezuela y Colombia?

Luciano Martins

La idea que existe es fortalecer el sur, en este momento, para tener condiciones mejores para una eventual negociación con el norte. El Mercosur fue muy «succesful», rápidamente. Creo que estableció un polo de atracción, en un momento en que Estados Unidos estaba atado por sus problemas domésticos y también por el problema de NAFTA, que es complicado. Hay un tiempo para restablecer América del Sur, y reestablecerla, en función de adquirir, no poderes, sino condiciones para efectuar negociaciones, sea en Europa -porque es muy importante la conexión europea- sea con los Estados Unidos de América del Norte.

Manuel Marín

El Mercosur se configura como un núcleo importante y da un salto con la incorporación de Chile. Pero la articulación del continente latinoamericano tendrá que ser con México, con Brasil y con Argentina. Si América Latina, en la nueva agenda, y en la medida en

que represente a un regionalismo abierto, quiere tener un peso específico, será necesario invitar a México a este foro, porque mucho me temo que el Mercosur solo, a pesar de la fuerza y potencia de Brasil, no podrá crear a nivel regional un peso específico en esa nueva agenda.

El Mercosur solo, a pesar de su fuerza y potencia colectiva, no podrá crear a nivel regional un peso específico en la nueva agenda

Felipe González

Chile, más los cuatro países del Mercosur, en un acuerdo con los países de la Unión Europea, o el Grupo de Río con la Unión Europea, pueden plantear una posición común en Naciones Unidas, mediante mecanismos de coordinación y de cooperación política que nos pueden permitir, en la multipolaridad, crear grupos alternativos que equilibren las relaciones internacionales.

De manera sorprendentemente blanda y sin rozamientos, el Mercosur rompe la visión que tenía Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial y establece una nueva estrategia, no solamente comercial sino también, una relación estratégica de carácter político.

Creo que el liderazgo de Estados Unidos en el mundo es indiscutible. Hay que cuestionarse si ejerce un liderazgo positivo o negativo, si es consciente o no del peso que tienen sus decisiones en todo el mundo y especialmente en América Latina. A veces no es consciente, a veces, comete el error de ejercer un liderazgo negativo. Pero, sobre todo, lo que más me ha preocupado es que no haya una estrategia para América Latina.

5 - La regulación del sistema financiero internacional.

Equilibrio entre bloques de poder y reglas preventivas de la circulación de capitales.

Felipe González

Me interesa subrayar la apelación que ha hecho Michel Camdessus para crear urgentemente un mecanismo de prevención y de actuación en las crisis financieras.

Presenció con él en Madrid la rebelión de unos setenta países allí representados, contra la propuesta del Grupo de los Siete -hecha con toda la arrogancia de los poderosos- en la celebración del 50 Aniversario del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

A partir de esa anécdota, que explica bien la realidad que estamos viviendo a nivel internacional, quiero expresar que estoy totalmente de acuerdo en que es urgente encontrar -a través de bloques reforzados- mecanismos de prevención y de respuesta a la crisis financiera.

Aceptando el fenómeno de la globalización es necesario que exista un marco regulador

Pero qué espacio hay -aceptando como aceptamos la globalización y la libertad de circulación de los capitales por el mundo, a la velocidad y en las magnitudes que se producen- qué posibilidades existen de que haya un cierto marco regulador, una cierta regla de juego, para hacer inteligible la libertad de movimiento.

Ya que no hay interlocutores frente a la libertad de movimiento de capitales y no se puede echarle la culpa ni a tal país, ni a tal gobierno, que exista al menos un acuerdo de responsabilidad política, alguna regla de juego, para no dejar todo librado al albur. El albur es la resultante de un movimiento concreto sobre un grupo de países, que a veces no se compadece con un problema macroeconómico y con un problema estructural.

Los mecanismos de prevención no son los mecanismos de respuesta a las crisis financieras. Con carácter previo, quizás sea necesaria una regla para saber cómo circulan esos capitales. Antes había un mecanismo para ello. Los chilenos todavía lo tienen. En España, en una de las crisis financieras de los años 1990, intentamos establecer un mecanismo para controlar la fuga de capitales. Nos duró un mes. Empezamos a perder prestigio y ranking en todo el escenario internacional. ¡Encantados hubiéramos hecho lo que hicieron los chilenos!

Michel Camdessus

Estableciendo posiciones en común los países en desarrollo también pueden ejercer un poder importante frente a las crisis

Gracias por recordar estos eventos de Madrid que han sido fundadores. Fue la primera vez en la historia de las instituciones, que un grupo de países en desarrollo decía no a un «dumping» del Grupo de los Siete, entre los cuales, desde luego, figuraba mi país. Desde aquel momento saben los países en desarrollo, que si los Siete tienen una capacidad de bloqueo, ellos también y con tal de establecer en común posiciones racionales, pueden ejercer un poder importante.

Esto ha tenido al menos un impacto importante sobre los Siete, que ahora, sabiendo que dentro de cinco o seis años los países en desarrollo tendrán un producto superior al de ellos, están dispuestos a abrir un poco más la discusión sobre el modo de cómo gobernar al mundo.

¿Qué hacer para evitar crisis semejantes a la de México? Quiero confesar algo que no suelo decir públicamente. Cuando se estuvo realmente al borde del abismo, cuando Estados Unidos dijo que no daba a México una garantía de cuarenta mil millones de dólares, porque el Congreso no lo apoyaba, fuimos capaces en dos horas, de poner sobre la mesa dieciocho mil millones de dólares, gracias a una especie de golpe de Estado. En el convenio del Fondo Monetario Internacional, existe la posibilidad de hacer todo lo que se quiera, sin límites, para salvaguarda de la institución y como teníamos ese dinero en caja, lo pusimos sobre la mesa. Era eso o el caos. Lo que hay que hacer ahora, es tratar de evitar que otros países cometan los mismos errores que México. Y si existe alguna coyuntura tremenda, pues que haya los recursos para enfrentar el terrorismo de manera menos sorprendente.

Cuando hicimos esto, el mundo lo aplaudió, Europa me condenó y durante tres meses no pude visitar a mis colegas de los Bancos Centrales de Europa. Pero al fin y al cabo hubo un reconocimiento. Gracias a ello hemos obtenido poderes de supervisión con mucho más prestigio que antes. Hay más transparencia en las cuentas, son mucho más precisas y con informaciones rápidas. Hemos aprovechado el momento para tomar decisiones de aumento de capitales y de extensión de acuerdos generales.

Todo esto es muy importante. Pero el problema va mucho más allá y está en cómo dar a todo esto un manejo credencial para obtener una verdadera legitimidad. Cuando se trata de problemas de esta magnitud, hay que invocar la legitimidad política suprema. La alternativa para mí, para empezar, podría ser que los jefes de gobierno de veinticuatro países, cada dos años se sienten juntos dos días, con la legitimidad y la visión política para tratar de colmar el vacío del centro.

Frente a crisis de la magnitud del "tequilazo" es necesario invocar la legitimidad política suprema

Debe existir un balance entre la libre circulación de capitales y el control en tiempo de crisis. Toda crisis tiene como punto de partida un disparate formidable. En base a un acuerdo firme y bien monitoreado, con disposiciones bien profesionales, se previenen estos disparates. Se pueden reducir enormemente las áreas donde la circulación se desarrolla demasiado. Cuesta mucho más ponerse de acuerdo y ayudarse mutuamente a respetar esa rectitud macro monetaria, para después autorizar y facilitar el control mínimo que pueda evitar que se desate en un país una fuga de capitales totalmente injustificada. En Chile, es enorme el control del cambio. Ellos tienen una política macro irreprochable. Algo así se podría establecer a nivel mundial.

XI - Acto de Clausura

Felipe González

La iniciativa de instituir el Círculo de Montevideo pretende ser una reflexión operativa frente a los desafíos que plantean las transformaciones encaradas actualmente por la sociedad

Empiezo por celebrar la iniciativa que tomamos con el Presidente Sanguinetti, de constituir el Círculo de Montevideo. Me parece una gran iniciativa, no sólo porque nos permite mantener ágiles nuestras inteligencias frente a los grandes desafíos que tenemos, lo que ya sería bastante. Sino porque pretende ser una reflexión operativa, incluyendo por eso, no sólo a responsables políticos, sino también a sociólogos, economistas, politólogos, personas del mundo del pensamiento, que pueden aportar frescura de ideas. Lo han hecho en estas jornadas, lo seguirán haciendo en el futuro y probablemente, extenderán el debate no sólo a una reflexión que afecte a los líderes políticos, sino que toque a la revitalización de la sociedad civil y al propio papel de los intelectuales en la transformación de esa sociedad en crisis. Crisis no necesariamente negativa, crisis de cambios extraordinariamente profundos.

Agradezco al Presidente Sanguinetti, ya que fue capaz de tener una idea movilizadora como ésta. Y agradezco al Presidente Pujol, que nos ha invitado a Barcelona, para dar inmediata continuidad a esa idea. Cruzaremos el Atlántico para que esa reflexión muy latinoamericana tenga también una imbricación hispánica, porque nos importa compartir el futuro.

Se van abriendo áreas de consenso que tenemos que aprovechar

Hay áreas de consenso que se van abriendo y que tenemos que aprovechar. Entre las áreas de consenso, destacaría algunas. Todos aceptamos que el dato de la globalización es un dato de la realidad sobre el que hay que trabajar. Por lo tanto, habrá que ajustar nuestras políticas, nuestras responsabilidades al dato de la globalización. Ante este desafío y el establecimiento de una nueva frontera de desarrollo, la primera obligación de un responsable público, está en colocar a su país dentro del circuito mundial y no afuera de él. Perdimos la revolución industrial, no perdimos la revolución tecnológica, sería el razonamiento sintético de la obligación de un gobernante y del área de consenso a la que me estoy refiriendo.

Perdimos la revolución industrial, no perdimos la revolución tecnológica

Una macroeconomía sana es condición necesaria para enfrentar el desafío de la globalización

También aceptamos como área de consenso que el debate sobre políticas macroeconómicas sanas es una discusión del pasado. Todo el mundo acepta que una macroeconomía sana es condición necesaria, dentro de este desafío de la globalización.

Hay un área de consenso importante respecto al proceso que esta-

mos viviendo después de la liquidación de los bloques del mundo bipolar, que era un mundo más sencillo, menos complejo, en el que las reglas de juego eran también relativamente más sencillas. Vivíamos en una sociedad internacional con reglas más o menos establecidas, a las que uno sabía cómo atenerse. Esto ha desaparecido. El símbolo puede ser el Muro de Berlín que ha caído, coincidiendo con el proceso de mundialización y la revolución tecnológica.

¿Cómo va a ser el mundo ahora? ¿Multipolar, puro, cada uno por su cuenta? ¿Va a ser un mundo unipolar, la relación entre un gran poder y al resto del mundo? ¿Lo vamos a organizar sobre la base del regionalismo abierto, es decir, de la búsqueda de conjuntos que nos den peso en las relaciones internacionales?

Hay un área de consenso considerable en que esta fórmula del regionalismo abierto puede permitirnos equilibrar y buscar un orden en las relaciones internacionales, que sustituya al equilibrio del terror y a la tentación unilateralista.

Algunas cosas las hemos dicho de manera divertida, contando anécdotas que reflejan realidades. Recordaba esta mañana lo que pasó en Madrid cuando el Grupo de los Siete se reunió de manera algo arrogante e hizo una propuesta en ocasión de celebrarse el 50 Aniversario del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Esa propuesta arrogante del Grupo de los Siete le decía al resto del mundo: «Ahí lo tienen, tómenlo o déjenlo». Más bien, tómenlo, porque si lo dejan, las consecuencias pueden ser malas. De pronto, hubo una rebelión, por qué no decirlo con claridad, los pobres -los que de una manera más educada llamamos países en desarrollo- creo que fueron setenta, decidieron que setenta frente a siete podrían significar algo. Y algo ha empezado a cambiar.

Hablé de unas cuantas áreas de consenso, aunque hay más. No pretendo resumir aquí la inmensa riqueza del debate que hemos tenido, por ejemplo, sobre el quehacer de los partidos políticos, de los medios de comunicación como poder emergente y de otros tantos tópicos. Pero también hay interrogantes que aun compartiéndolas, forman parte de ese debate de ideas que tiene también un sentido instrumental.

Cómo se legitiman las políticas macroeconómicas desde el punto de vista social, incluso las más exitosas, las que garantizan un crecimiento que ayuda, por sí mismo, a eliminar las zonas de pobreza. Se legitiman por algo más y eso nos lleva a un problema fundamental, que es el papel del Estado. Hablamos del «Estado reformado». No es

La fórmula del regionalismo abierto puede permitirnos equilibrar y buscar un orden en las relaciones internacionales, que sustituya al equilibrio del anterior mundo bipolar

Hay interrogantes que aún compartiéndolas, forman parte de ese debate de ideas que tiene también un sentido instrumental

el Estado hipertrofiado, burocratizado, intervencionista de antes, el productor de bienes materiales, aunque sea de pantalones vaqueros o de coches, como en mi país, durante la dictadura.

La cuestión del papel del Estado abre una interrogante en el debate de ideas, en el debate más ideológico. Contrariamente a lo que decía el diario «El Mercurio» de Chile, yo no propongo la desaparición de las ideologías. Lo que digo es que las ideologías, como sistematización de ideas que pretenden un modelo global, exclusivo y excluyente, afortunadamente están muertas. Pero las ideologías como conjunto de reflexión, que puedan componer un programa de ideas vivas, bienvenidas sean y que sobrevivan durante mucho tiempo.

La legitimación del Estado, la legitimidad social del Estado, de los poderes públicos, que afecta al Estado en el sentido más amplio, afecta también al alcalde de la ciudad, a los presidentes de las regiones autónomas, afecta a todo el mundo y a la legitimación de la política - con mayúscula- o de los políticos, desde el punto de vista de su acción o de su responsabilidad.

La legitimación social no se queda aquí y se abren interrogantes importantes sobre las tareas que debe realizar el Estado, como ser invertir en capital humano, en mayor nivel educativo, que también importa para la reproducción de la eficiencia económica a mediano plazo, en la industria de la inteligencia y en la revolución tecnológica. Hay que invertir en capital humano, tener en cuenta de nuevo la salud, una cierta visión del servicio público y cómo se organiza, concibiéndolo como un derecho de los ciudadanos.

No planteo esto en el terreno ideológico, para determinar si lo tiene que hacer el Estado a través de la burocracia, o puede haber una cierta concertación con sectores privados que lo hagan. Digo que debemos tener siempre una respuesta a los problemas sociales, intentar una política de bienestar social, elevar la calidad y el nivel de vida de los ciudadanos con una mejor educación, con una mejor sanidad y no por la vía escapista, exclusivamente, de un modelo peligroso.

Esta reflexión está inacabada y sólo quiero llegar aquí a una conclusión. Se han estrechado los márgenes en la capacidad del gobierno de cada país. La internacionalización, la supranacionalidad o las soberanías compartidas, estrechan los márgenes. Además, hay nuevos fenómenos ideológicos, que tienden expresamente a la eliminación o la subordinación del papel del Estado. He aceptado

ción del papel del Estado. He aceptado siempre que la sociedad democrática es una sociedad de pactos. Por lo tanto, el poder político tiene que saber pactar con otros poderes sociales, económicos, sindicales, financieros o religiosos. Pero no voy a renunciar nunca a mi convicción de que la grandeza de la acción pública, de la acción política, es saber preservar su autonomía para defender los intereses generales.

Estoy hablando de un problema previo a la ideología, que es aportar autonomía a la acción pública, para defender los intereses generales frente a los intereses legítimos de grupos concretos, económicos, sociales, financieros o religiosos. La preservación de esa autonomía, como instrumento para una acción pública que legitime a la política o que la relegitime, frente a lo que es una cierta decadencia del político ante los ciudadanos.

En fin, a esta reflexión que iniciamos, hay que darle continuidad y hacerla operativa, a partir de la presencia del Círculo de Montevideo, que nos une como personas que pensamos de manera sensata y que a la vez representamos un cierto pluralismo, no sólo político sino intelectual.

Por eso mi gratitud es no sólo para la iniciativa del Presidente Sanguinetti, sino para la posibilidad de continuar con esta discusión e ir sacando conclusiones. Quiero expresar una especial gratitud respecto de los que nos ayudan, como politólogos o sociólogos. La verdad no es que los necesitemos los políticos, es que los necesita la sociedad. Muchas veces, los echamos de menos.

Michel Camdessus

Me atreví a esbozar siete pilares de una nueva sabiduría, para un universo globalizado. Quiero repetirlos y someterlos a la discusión. Antes de hablar de pilares, sugerí que no nos dejemos ir hacia la ilusión pendular. Se venía de desequilibrios financieros. Se venía de intervención pública excesiva. Se fue hacia disciplinas, se achicó el Estado. Pero no se produjeron milagros. Quedan pendientes problemas de pobreza, de crecimiento insuficiente, de descomposición del tejido social. ¿No habrá sucedido que el péndulo se fue demasiado hacia la derecha y es tiempo ahora de relajar las disciplinas para que haya un poco más de «joie de vivre» - alegría de vivir - y un poco más de Estado, puesto que los asiáticos nos hablan del papel del Estado en sus propios milagros? Nuestra respuesta es que hay que escapar de esta falsa lógica pendular y tratar de inventar nuevos caminos.

La internacionalización la supranacionalidad o las soberanías compartidas, han impuesto límites a la capacidad del gobierno y del Estado. El poder político tiene que saber pactar pero la grandeza de la acción pública, de la acción política estará en saber preservar su autonomía para defender los intereses generales

*Los siete pilares de una nueva sabiduría serán:
rectitud macroeconómica/
continuación del
ajuste estructural/
reinvención del papel del
Estado/ eficacia y eficiencia
en los instrumentos de
políticas sociales/
reconstrucción de la
estructura financiera, pública
y privada/ mantenimiento y
revitalización de la
diversidad cultural del
mundo/ la existencia de una
capacidad de reflexión y
acción
creíble en la que todos los
países participen*

¿Cuáles serían? Uno, lo acaba de mencionar Felipe González, punto de partida, rectitud macroeconómica. De esto no se escapa y si se tratara de hacerla, rápidamente los mercados nos recordarían que hay cosas que no se deben hacer. Rectitud macroeconómica significa esfuerzo para erradicar la inflación, esfuerzo para dejar espacios a la iniciativa privada, esfuerzo de apertura financiera y comercial hacia el resto del mundo.

Segundo pilar, continuar con el ajuste estructural, porque las economías, como los seres humanos, son realidades vivas. El ser humano se adapta a un mundo cambiante. El ajuste estructural es la misma idea de adaptación, aplicada a la economía, lo que significa que siempre habría que ajustar.

Tercer pilar de la sabiduría, reinventar el papel del Estado, lo que significa cantidad de cosas, como por ejemplo, evitar la corrupción, crear instituciones en las cuales las actividades humanas se puedan desarrollar con confianza y seguridad. Posiblemente, ante todo, será necesario dar nueva credibilidad a todas nuestras instituciones. Empezamos, desde luego, por la reducción de las plantillas, seguimos con la creación de un servicio público con altos standard de deontología y de profesionalismo. Hacer, en un mano a mano con la sociedad, que la deslegitimación de nuestras instituciones, deje paso a un sistema en el cual la justicia se respete y se vea como profesional y equitativa, en donde cada institución merezca la confianza de los ciudadanos. Sin lo cual, no lograremos desarrollos sostenibles, ni seremos capaces de atacar esos flagelos de la violencia urbana o del narcotráfico.

Cuarto pilar, reforma del Estado. Se debe dar eficiencia y eficacia a nuestros instrumentos de políticas sociales, para combatir la pobreza y lograr que las redes de previsión social sean creíbles y eficientes para que, al menos, los más pobres logren mejor redistribución del ingreso. Por cierto que esto es difícil, pero si otros lo han hecho, no veo por qué no se podría lograr aquí.

Quinto pilar, reconstruir la estructura financiera, pública y privada. El tema es de inmensa importancia. Hay que restablecer normas prudentes y sistemas de supervisión bancaria que cumplan realmente su trabajo y que eviten, en el futuro, catástrofes como las que hemos visto en tantos países del continente y que hagan de las instituciones financieras instrumentos reales del desarrollo.

Sexto pilar -sobre el cual me asombra que se hable tan poco, excepto en este grupo- es la necesidad de mantener y de revitalizar la diversidad cultural del mundo, en momentos en que las niveladoras de la mundialización podrían aniquilarlas. Esto es importante, es esencial que vuestros países contribuyan con nosotros no sólo a sus propios equilibrios, sino al equilibrio y al desarrollo intelectual del mundo. No dejéis, por favor, que se resfríe el mundo, al no existir el aporte latino a la cultura del mundo.

Por último, hacer que en este universo globalizado haya en el centro una capacidad de reflexión y de acción creíble, en la cual todos los países, pero particularmente los vuestros, participen con total responsabilidad y eficacia. En momentos en que los problemas son de magnitud mundial, ningún Estado puede atacarlos a solas. Existe una necesidad de reacción a nivel mundial y lamento que a este respecto haya aún un vacío. Desde luego que hay instituciones que son capaces de reaccionar, pero a veces lo hacen con alguna ilegitimidad democrática. Hay que inventar un sistema central de asunción política de los problemas del mundo. Me parece que este es uno de los elementos claves de cualquier estrategia que haga de la mundialización un elemento positivo del desarrollo humano.

Presidente Sanguinetti

Me complace enormemente dar punto final a este encuentro, que sin duda ha sido muy fértil para nuestros pensamientos. Ustedes son testigos de que, de algún modo, ya hay nuevos caminos en el mundo. Cuando un líder histórico del socialismo, como Felipe González, subraya la necesidad del rigor económico, de la sanidad de la política, de la inmoralidad que significa la inflación, que castiga a los pobres y por el otro lado, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, dice que nos afirmemos en defender la identidad cultural de cada uno de nuestros pueblos, como condición esencial del desarrollo, creo que tenemos en esta síntesis, la expresión de que estamos ya en otro mundo, que ya no estamos más en el mundo del ilusionismo dogmático, sino que estamos introduciéndonos en un camino en el cual hay reales posibilidades.

No estamos más en el mundo del ilusionismo dogmático, sino que estamos introduciéndonos en un camino con reales posibilidades

Si reforzamos los que han sido nuestros aciertos, olvidamos para siempre los errores y no volvemos a reincidir en el voluntarismo, que a tantos destrozos económicos y sociales nos condujo, con más razón,

podemos mirar hoy con optimismo, en la seguridad de que construiremos una democracia mejor.

El programa sigue siendo, como hace dos siglos, el de Alexis de Tocqueville: instruir a la democracia para defender en lo posible sus valores, purificar las costumbres, regular las conductas, hacer que la ciencia de las cosas sustituya a la inexperiencia, ajustar los gobiernos a los tiempos y circunstancias. Esto es lo que en los días de hoy se impone al gobierno. Una ciencia política nueva para un tiempo nuevo. Hagámoslo.

INDICE ANALITICO REUNION CONSTITUTIVA DEL CIRCULO DE MONTEVIDEO

I - Acto de Apertura

1. Presidente Sanguinetti

Los nuevos caminos para América Latina
Propósitos de la Convocatoria

2. Alain Touraine

Entrar y al mismo tiempo salir de la transición liberal: reconstruir un nuevo sistema de control social y político de la economía, a través de la destrucción del antiguo sistema de control.

3. Enrique Iglesias

Qué tipo de estado, qué acción política, qué diálogo entre el estado y la sociedad civil, qué tipo de sociedad internacional, requiere esta nueva etapa que nos toca vivir, para defender los valores en los cuales creemos - una sociedad solidaria, una economía solidaria - y conciliar crecimiento, justicia social y democracia en América Latina.

II - América Latina:

Balance positivo y reflexión crítica sobre el desarrollo, en una perspectiva de optimismo responsable

1. América Latina: una enorme capacidad de reflexión, gran influencia en el pensamiento universal sobre los Lemas del desarrollo y un balance muy positivo en las realizaciones de los últimos diez años. Lo que nos da una perspectiva mucho más esperanzada, de un optimismo responsable.

2. Los ejes del debate actual en América Latina. Puntos pacíficos, áreas de controversia, problemas filosóficos.

III - Problemas de Legitimidad Política

1. El tiempo de la economía, la reivindicación de la política, la reforma del Estado.

2. Desencanto, inseguridad, insatisfacción.

3. Perplejidad y desprestigio de la clase política.

4. Opinión pública, medios de comunicación.

5. Representación política, medios de comunicación, opinión pública.

IV - Crisis y Reforma del Estado

1. Crisis del estado nacional: globalización, «supranacionalidad» e «intranacionalidad».
2. La reforma del estado.
3. El estado como garante de la igualdad de oportunidades.
4. Privatización y regulación política.
5. Efectos de la desregulación en la Unión Europea.

V - Partidos Políticos

1. La necesidad de los partidos como instrumentos de la democracia y del gobierno,.
2. Partidos «temáticos», partidos de ideas.
3. La diferencia política, opciones y partidos.

VI - Liderazgo Político en la Transición

1. Debate

VII - Políticas Sociales

1. Integración social, desempleo y marginalidad.
2. Una sociedad de clases medias.

VIII - Capital Humano, Recursos Culturales, Investigación Científica y Tecnológica, Capacidad Estratégica

1. Espíritu crítico, capacidad estratégica.
2. Recursos culturales, investigación científica y tecnológica.
3. Capital humano y desarrollo sostenido.
4. Modelo de seguridad, modelo de oportunidades.

IX - Globalización

1. Una nueva frontera de desarrollo.
2. Características y etapas de la globalización.
3. La posición de los EEUU.

X - Gobernabilidad Internacional, Regionalismo Abierto y Multilateralismo, La relevancia del MERCOSUR

1. El regionalismo abierto.
2. Responsabilidades internacionales.
3. MERCOSUR: integración regional y gobernabilidad internacional.
4. El MERCOSUR como núcleo de relacionamiento con el resto de América del Sur, Estados Unidos y Europa. .
5. La regulación del sistema financiero internacional. Equilibrio entre bloques de poder y reglas preventivas de la circulación de capitales.

XI - Acto de Clausura

1. Felipe González
2. Michel Camdessus
3. Presidente Sanguinetti

Capítulo XI

GRUPO CONSTITUTIVO DEL CIRCULO DE MONTEVIDEO

Belisario Betancur, Colombia Presidente de Colombia (1982-86) Ministro de Trabajo, Diputado, Senador y Embajador de Colombia en España. Catedrático en economía, sociología, derecho e ideas políticas. Doctor Honoris Causa en las Universidades de Georgetown en Washington D.C., Colorado, y Autónoma de Manizales. Impulsó el "Grupo de Contadora por la paz de Centroamérica". Miembro de las Academias Colombiana de Jurisprudencia y de la Lengua Española; de la Comisión Sudamericana de Paz; Presidente de la Fundación Santillana para Iberoamérica; Presidente de la Comisión de la Verdad de Naciones Unidas en el proceso de paz de El Salvador; y Vicepresidente del Club de Roma para América Latina. Miembro de la Comisión Pontificia de Justicia y Paz (1991-96). Uno de los 30 miembros de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales creada en 1994 por el Papa Juan Pablo n. Entre sus condecoraciones, se destacan: la Gran Cruz de Isabel La Católica y la Orden de Carlos III, de España, la Legión de Honor, de Francia. Entre sus libros se destacan: *Desde otro punto de vista*; *El rostro anhelante*; *Desde el alma del abedul*; y *Colombia cara a cara*.

Natalio R. Botana, Argentina Investigador Jefe y Profesor del Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Torcuato Di Tella. Colaborador del Diario La Nación. Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Nacional de la Historia. En 1995 recibió el Premio Consagración Nacional en Historia y Ciencias Sociales. En 1979 obtuvo la Beca Guggenheim. Ha dictado cursos y seminarios en diversas universidades americanas y europeas. Entre sus libros se destacan: *La légitimité, probleme politique* (1968); *El régimen militar* (1966-73); *La tradición republicana: Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo* (1984); *El orden conservador*; *La política Argentina entre 1880 y 1916* (1994); *La Libertad política y su historia* (1991); *De la República posible a la República verdadera (con Ezequiel Gallo)*, (1996); y *Sarmiento: una aventura republicana* (1996)

Michel Camdessus, Francia Director Gerente del Fondo Monetario Internacional. Gobernador del Banco de Francia (1984-87). Director del Tesoro Francés (1982-84). Presidente de Club de París (1978-84). Presidente del Comité Monetario de la Comunidad Económica Europea (1982-84). En 1984 fue nombrado Gobernador del Fondo Monetario Internacional por Francia. Doctorado en

Economía del Instituto de Ciencias Políticas de París y de la Escuela Nacional de Administración de Francia.

Felipe González Márquez, España Presidente de Gobierno elegido por el Congreso de Diputados y nombrado por Su Majestad el Rey (1982-96). Secretario General del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y líder de la oposición. Diputado por Madrid en todas las legislaturas desde 1977. Número Uno en la candidatura al Congreso de los Diputados por Madrid desde las primeras Elecciones Generales (1977). Legalizado el PSOE en febrero de 1977, participó en todas las negociaciones entre la oposición y el Gobierno de Adolfo Suárez. Galardonado con el Premio Carlomagno en mayo de 1993. Desde 1965 a 1970 formó parte del Comité Provincial del PSOE en Sevilla y del Comité Nacional. Ingresó en las Juventudes Socialistas en 1962 y en el PSOE en 1964.

Enrique V. Iglesias, Uruguay Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo desde 1988 y de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) desde su creación. Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (1985-88). Presidente de la Conferencia de GATT en Punta del Este, Uruguay, (1986). Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe de las Naciones Unidas (ECLAC) (1972-85). Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Recursos Energéticos nuevos y renovables (1981). Presidente del Banco Central del Uruguay (1966-68). En 1954 comenzó su carrera profesional en la "Unión de Bancos del Uruguay". Tiene diversas publicaciones y varios artículos sobre temas económicos sobre Latinoamérica y Uruguay, entre los que se destacan: *Latinoamérica y el principio de los 80s*. *El Desafío de la energía; Desarrollo y Equidad*; y *El desafío de los 80s*.

Helio Jaguaribe de Mattos, Brasil Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales-IEPES desde 1980. Titular de la Cátedra de Ciencia y Tecnología. Profesor del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) (1968-69); de la Universidad de Stanford (1966-67); y de la Universidad de Harvard (1964-66). Diplomado en Derecho por la Universidad Católica do Rio de Janeiro-PUC (1946). En 1963 la Universidad de J. Gutenberg, Mainz, RFA, le confirió un doctorado "Honoris Causa" en Filosofía. Entre sus libros, se destacan: *El Nuevo Escenario Internacional* (/985); *Sociedad, Estado y*

Partidos en la Actualidad Brasileira (1992); Crisis en la República: 100 años después (1993); Economía Mundial en Transformación (1994); y El Estado en América Latina (1995).

Ricardo Lagos Escobar, Chile Ministro de Obras Públicas de la República de Chile (1994). Candidato a la Presidencia de la República (1993). Ministro de Educación (1990-92). Presidente del Partido por la Democracia (PPD) (1987-90). Presidente de la Alianza Democrática (AD), (1983-84). Profesor Visitante en la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill (1974-75). Profesor de la Universidad de Chile, ocupando entre otros, los cargos de director de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas; Director del Instituto de Economía y, Secretario General (1963-72). Autor de varios libros y artículos especializados en economía, política y ciencias sociales.

Manuel Marin, España Vicepresidente primero de la Comisión Europea (1993-). Vicepresidente de la Comisión Europea (1986-). Responsable de Relaciones Exteriores con los países del Mediterráneo Sur, Oriente Medio y Próximo, América Latina y Asia (1995-). Responsable de las relaciones de la Unión Europea con los países de América Latina, África, Caribe y Pacífico, Oriente Próximo, Oriente Medio y Asia, así como de la Ayuda Humanitaria (1993-94). Responsable de las políticas de Cooperación para el desarrollo (países de África, Caribe y Pacífico) y de Pesca (1989-92). Responsable de Asuntos Sociales: Educación y Empleo (1986-88). Secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, puesto en el que coordinó las negociaciones que condujeron a la adhesión de España a la Comunidad Europea (1982-85). Miembro del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) desde 1974.

Luciano Martins de Almeida, Brasil Consejero Especial del Presidente Fernando H. Cardoso. Coordinador General del Comité Asesor de Alto Nivel (Grupo de Análisis y Pesquisa - GAP) en la Secretaría General de la Presidencia. Miembro del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (1996). Miembro del Comité de Alto Nivel para la creación del Centro Internacional para el estudio del Desarrollo Sostenible, Ministro de Relaciones Exteriores (1992-93). Miembro de la Junta Consultiva del Programa de Relaciones Exteriores de la Universidad de San Pablo (1993). Investigador Jefe del Centre Natio-

nal de la Recherche Scientifique (CNRS), Paris (1974-86). Profesor de la Universidad de Rio de Janeiro, Universidad de Campinas, Universidad de Brasilia, Universidad de Columbia en Nueva York, Universidad de Nanterre, Paris. Coordinador de varias conferencias entre las que se destacan: El Nuevo Orden Internacional (1992); O Brasil e as Tendencias Económicas e Políticas Contemporâneas (1994); Brasil y las Perspectivas del Siglo XXI (1988); y la Región del Amazonas y la Ecología (1988). Entre sus libros se encuentran: *A nova ordem internacional em questio* (1993); *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64* (1985); Y *Amérique Latine: crise et dépendence* (1972).

Jordi Pujol, España Presidente de la Generalitat de Catalunya, para cuyo cargo fue elegido en 1980 y reelegido en 1984, 1988, 1992 Y 1995. Diputado en el Congreso de Madrid (1977 -80). Jefe del Grupo Parlamentario de CIU en el Congreso de Diputados (1977-1980). Vicepresidente de la Comisión de Defensa del Congreso (1977-1980). Diputado al Parlamento de Catalunya desde 1980. Vicepresidente de la Asamblea de las Regiones Europeas (ARE) desde 1988 hasta 1992, y Presidente desde entonces. Colaborador del Presidente Edgar Faure en el Consejo de las Regiones de Europa desde 1985. A lo largo de tres legislaturas, su obra ha sido decisiva para la vertebración de la autonomía catalana. En su actividad política, dedicó grandes esfuerzos a la creación de obras de infraestructura cultural, económica y social del país; contribuyendo a la creación de los elementos políticos y no propiamente políticos necesarios para funcionar en un marco de identidad, competitividad, bienestar social y proyección internacional. Entre sus libros se destacan: *Fer poble, fer Catalunya* (1965); y *Des dels turons a l'altra banda del riu; Construir Catalunya* (1979); *Als joves de Catalunya; Los desequilibrios territoriales en España* (1978); y *El papel de la Europa mediterránea* (1990).

Germán W. Rama Facal, Uruguay Presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación (ANEP) (1995). Director de la Misión de Desarrollo Social de Costa Rica del Banco Interamericano de Desarrollo (1993). Asesor del Ministerio de Educación de Argentina en el programa de "Evaluación de la calidad de la Educación Primaria y Secundaria". Director de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo (1987 -93). Director de los Proyectos "Diagnóstico de la educación primaria y ciclo básico de educación media" y "Diagnóstico del 2do. Ciclo de Enseñanza Secundaria eva-

luación de aprendizajes en Lenguaje y Matemática en los cursos terminales". (CODICEN) y la CEPAL (1990-94). Director del Proyecto Conjunto UNESCO-CEPAL/NUD sobre Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (1975-81). Director del Área Política Social en la oficina de Planeamiento y Presupuesto y Director del Área de Educación en la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) de Uruguay (1963-68).

Julio María Sanguinetti, Uruguay Presidente de la República (1985-90 Y 1995). Representante del Partido Colorado en las negociaciones multipartidarias con las Fuerzas Armadas destinadas a asegurar el proceso de reinstitucionalización del país y la convocatoria a elecciones nacionales y candidato a la Presidencia (1984). Secretario General del Partido Colorado (1983). Ministro de Educación y Cultura (1972-73). Ministro de Industria y Comercio (1969-71). Asesor Integrante de la Comisión del Presidente de la República para la Conferencia de Presidentes de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1967). Miembro Redactor e Informante del proyecto de reforma constitucional (1966). Miembro de la Delegación Uruguaya a la Primera Conferencia de Comercio y Desarrollo en Ginebra (1964). Diputado representante del Partido Colorado (1963, 1966 Y 1971). Presidente de la Comisión de Artes Plásticas (1967); Miembro fundador de la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación (1972). Presidente del Instituto PAX, fundación académica de acción internacional (1990). Doctor Honoris Causa, Universidad de Brasilia (1985). Universidad de Asunción, Paraguay (1994). Universidad de Génova. Redactor del semanario "Canelones" (1953). Cronista y redactor del vespertino Acción (1955-1965). Redactor político, columnista y miembro del Consejo de Dirección del matutino "El Día". Entre sus publicaciones se destacan: *Alcances y Aplicaciones de la Nueva Constitución Uruguaya* (1967); *La Nueva Constitución* (1967, 1971); *El Temor y la Impaciencia* (1991); y *Un Mundo sin Marx* (1993). Entre las condecoraciones recibidas se destacan: Orden de Malta, Grado Gran Collar; Orden de Isabel La Católica, Grado Gran Collar; Orden del Libertador, Grado Gran Collar; Orden de Andrés Bello, Grado Gran Cordón; Orden del Libertador Gral. San Martín, Grado Gran Collar; Orden del Mariscal Francisco Solano López, Grado Gran Collar.

Alain Touraine, Francia Fundador y Director del Centro de Análisis y de Intervenciones Sociológicas (CADIS) (1981-93), Y Director de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (1960-66). Fundador del Centro de Investigación de la Sociología del Traba-

jo de la Universidad de Chile (1956) Y del Laboratorio de Sociología Industrial en Francia (1958), que en 1970 se transformara en el Centro de Estudios de los Movimientos Sociales. Miembro de diversas asociaciones de sociología, fue Presidente de la Sociedad Francesa de Sociología (1968-70) Y Vicepresidente de la Asociación Internacional de la Sociología (1974-78). Miembro del Consejo Superior de la Integración y de la Comisión del Banco Mundial sobre del desarrollo duradero y de la Academia Europeae. Durante 1994 fue miembro de la Comisión "Minc" sobre los desafíos del año 2000 y de la Comisión de Reflexión sobre la nacionalidad (1987), entre los años 1966 y 1968 fue miembro de la Comisión de las Universidades. Entre sus libros, se destacan: *Sociología de la Acción* (1965); *La Sociedad Post-Industrial* (1969); *Por la Sociología* (1974); y *Crítica de la Modernidad* (1992).

Fernando Zumbado, Costa Rica Subsecretario General de las Naciones Unidas y Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD desde el 15 de mayo de 1991. Subsecretario de Planeamiento de la República de Costa Rica (1976). Miembro de la Junta de Directores del Banco Central de Costa Rica (1977). Embajador de Costa Rica ante la Organización de las Naciones Unidas (1982-84) Y Embajador ante los Estados Unidos de América y la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1985). Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica (1986-1990). Profesor en la Universidad de Costa Rica durante los años setenta. Tiene publicaciones y varios artículos sobre temas sociales, económicos y de planificación, y más recientemente, publicó ensayos sobre el Desarrollo Sostenible.